

**Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Direito**

FILIPPE SENNA GOEPFERT

**O MARCO REGULATÓRIO DE CASSINOS NO BRASIL: UMA
ANÁLISE DO MODELO REGULATÓRIO BRASILEIRO
PAUTADA PELA TEORIA DO INTERESSE PÚBLICO**

The Gambling Regulatory Model in Brazil in light of the Public Interest Theory of Regulation

Brasília
2019

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

**O MARCO REGULATÓRIO DE CASSINOS NO BRASIL: UMA
ANÁLISE DO MODELO REGULATÓRIO BRASILEIRO
PAUTADA PELA TEORIA DO INTERESSE PÚBLICO**

Autor: Filipe Senna Goepfert

Orientador: Prof. Dr. Márcio Iorio Aranha

Monografia apresentada como
requisito parcial à obtenção do grau de
Bacharel, no Programa de Graduação
da Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília.

Brasília, 10 de junho de 2019.

FOLHA DE APROVAÇÃO

FILIPPE SENNA GOEPFERT

O MARCO REGULATÓRIO DE CASSINOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO MODELO REGULATÓRIO BRASILEIRO PAUTADA PELA TEORIA DO INTERESSE PÚBLICO

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel, no Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, linha de pesquisa de *Transformações da Ordem Social e Econômica e Regulação*.

Aprovada em: 10 de junho de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Márcio Iorio Aranha
(Orientador – Presidente)

Prof. Me. Adriano Drummond Cançado Trindade
(Membro)

Prof. Dr. Fabiano Jantalia Barbosa
(Membro)

Prof. Me. Roberto de Figueiredo Caldas
(Suplente)

Agradecimentos

À minha mãe, minha irmã e meus avós, que sempre me apoiaram nas minhas decisões.

Aos meus amigos, Rodrigo e Heloísa, que foram pacientes comigo diante das minhas ausências durante a produção deste trabalho.

Aos meus amigos Pedro, João, Gabriel Beleza e Gabriel Santana, que sempre me incentivaram e inspiraram nessa caminhada.

Ao Adriano, Fabiano e Roberto, que muito contribuíram para a consolidação da base teórica apresentada.

Aos meus amigos Leonardo e Eduardo, que me ajudaram com os dilemas, material de estudo e escolha do tema.

Principalmente ao meu pai e ao Márcio, que me acompanharam de perto durante toda a escrita e apostaram suas fichas em mim!

FICHA CATALOGRÁFICA

Goepfert, Filipe Senna

O Marco Regulatório de Cassinos no Brasil: uma Análise do Modelo Regulatório Brasileiro Pautada pela Teoria do Interesse Público / Filipe Senna Goepfert. --

Brasília,

2019.

73 f.

Orientador: Marcio Iorio Aranha.

TCC (Graduação - Direito) -- Universidade de Brasília, 2019.

1. Regulação. 2. Modelos regulatórios. 3. Jogos de azar. 4. Cassinos. I. Iorio Aranha, Marcio. II.

Título.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

GOEPFERT, Filipe Senna (2019). **O Marco Regulatório de Cassinos no Brasil: uma Análise do Modelo Regulatório Brasileiro Pautada pela Teoria do Interesse Público**. Monografia em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 73 p.

Sumário

1 INTRODUÇÃO	1
2 O SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI 442, DE 1991, E O CONTEXTO HISTÓRICO BRASILEIRO.....	4
2.1 Aspectos históricos dos jogos de fortuna no Brasil	4
2.2 O Substitutivo ao Projeto de Lei 442, de 1991	10
2.2.1 Os Preceitos Preliminares dos Jogos de Fortuna	14
2.2.2 A Estrutura Organizacional Regulatória e das Regras Gerais	16
2.2.3 Os Princípios e Fundamentos da exploração dos jogos	19
2.2.4 As Regras Gerais de Licenciamento	20
2.2.5 As Regras de Licenciamento e Instalação de Cassinos	24
2.2.6 O Jogo Responsável	28
2.2.7 As Infrações Administrativas em Jogos de Fortuna	29
2.2.8 Os crimes e das penas em Jogos de Fortuna	30
3 A TEORIA DO INTERESSE PÚBLICO, MODELOS REGULATÓRIOS E O MARCO REGULATÓRIO DE CASSINOS NO BRASIL	32
3.1 A Teoria do Interesse Público na visão de Mike Feintuck	34
3.2 Os modelos de políticas públicas e objetivos regulatórios para a intervenção estatal no mercado de cassinos	37
3.2.1 O modelo regulatório de proteção ao jogador	38
3.2.2 O modelo regulatório de proteção aos interesses do Estado	40
3.2.3 O modelo regulatório híbrido	42
3.3 Os objetivos regulatórios do marco regulatório brasileiro	43
3.3.1 As características do modelo de proteção ao jogador	44
3.3.1.1 Os Princípios que regem a proteção ao jogador	44
3.3.1.2 Os Fundamentos da proteção ao jogador e seus efeitos	46
3.3.2 As características do modelo de consecução dos interesses do Estado	50
3.3.2.1 Os Princípios que regem os interesses do Estado	50
3.3.2.2 Os Fundamentos da consecução dos interesses do Estado e seus efeitos	54
3.3.3 O modelo híbrido e a colisão de objetivos regulatórios	63
4 CONCLUSÃO	68
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	70

Resumo

O presente trabalho analisa o modelo de objetivos regulatórios e políticas públicas, voltadas exclusivamente aos cassinos, adotado pelo Projeto de Lei 442, de 1991, também conhecido como marco regulatório de jogos no Brasil, a partir da teoria regulatória do interesse público, revisitada por Mike Feintuck. Dessa forma, em um primeiro momento, será apresentado um breve contexto histórico dos jogos de fortuna no Brasil e o panorama da regulação de cassinos pelo Projeto de Lei analisado. Em um segundo momento, são apresentados a teoria regulatória do interesse público, conforme delineada por Mike Feintuck, e os principais modelos regulatórios adotados no setor de cassinos, conforme apresentado por Anthony Cabot. Por fim, os princípios, os fundamentos e as normas do marco regulatório dos jogos serão classificados conforme o modelo regulatório correspondente e se esses se alinham, ou não, ao que se propõe pela teoria do interesse público. Conclui-se que o marco regulatório de cassinos brasileiro se alinha aos princípios constitucionais da República Federativa do Brasil e, conseqüentemente, ao que se define como a teoria do interesse público por Mike Feintuck.

Palavras-chaves: Cassinos, Substitutivo ao Projeto de Lei 442, de 1991, Teoria do Interesse Público, modelos regulatórios, princípios, fundamentos e objetivos regulatórios.

Abstract

This study analyses the regulatory model designed for casinos in Brazil by the Bill no. 442, of 1991, also known as the Gambling Framework, in light of the the public interest theory of regulation proposed by Mike Feintuck. Firstly, it presents a historical context of gambling in Brazil and the regulation of casinos under discussion in Congress. The second chapter tackles the theory of public interest of Mike Feintuck and the main regulatory models adopted by the casino sector according to Anthony Cabot. Finally, it compares the principles, foundations and norms of the Gambling Framework with Cabot's regulatory models and Feintuck's public interest theory of regulation. It is concluded that the Brazilian casino regulatory framework aligns with the constitutional principles and values of the Federative Republic of Brazil and what is defined as public interest by Mike Feintuck.

Keywords: Casinos, Bill no. 442 of 1991, Public Interest Theory of Regulation, regulatory models, principles, cornerstones and regulatory goals.

1 INTRODUÇÃO

Os jogos de fortuna¹ são atividades que, por meio de uma aposta, um jogador lança-se à sorte a fim de, a partir de certa probabilidade, obter um prêmio, seja em dinheiro, créditos, bens materiais e afins². Nessa categoria são inseridas atividades como cassinos, jogo do bicho, apostas esportivas e loterias, por exemplo. No Brasil, há jogos de fortuna legalmente instituídos e explorados pelo Poder Público, como as loterias promovidas pela Caixa Econômica Federal. No entanto, há outras modalidades que são amplamente difundidas e praticadas em meio à ilegalidade.

Diante da necessidade de otimização de arrecadação, da redução de disfunções sociais e como fruto da globalização, o desenvolvimento do estudo da regulação de jogos de fortuna faz-se necessário mediante comparações e até influências de modelos regulatórios consolidados pelo globo. A análise do marco regulatório de jogos brasileiro e de seu modelo de objetivos regulatórios e políticas públicas, pautado pela concepção de interesse público, pode ser de grande utilidade para o cenário regulatório brasileiro.

Desde a proibição dos jogos de fortuna no Brasil em 1946, o debate a respeito da regulação dos jogos nunca se perdeu de vista, sendo objeto de discussões tanto no seio da população quanto nas Casas Legislativas brasileiras. Esse debate tem um apelo popular marcante, com forte polarização entre aqueles que defendem e os que são contra a legalização dos jogos de fortuna no país.

Depois do advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o substitutivo ao Projeto de Lei 442, de 1991, em trâmite no parlamento brasileiro, é o principal projeto que trata da regulação dos jogos de fortuna, a fim de expandir o rol de modalidades do tema, além do atual sistema lotérico ora mencionado.

Como um dos argumentos em prol da regulamentação dos jogos no Brasil está o aumento da arrecadação de impostos para os Governos Federal, Estaduais e

¹ Em consonância ao artigo 4º, inciso “I”, do Projeto de Lei nº 442, de 1991, utiliza-se o termo jogo de fortuna para referir-se a todos os jogos em que o ganho ou a perda estejam exclusivamente ou majoritariamente vinculados a um evento futuro aleatório. A substituição do termo popular “jogos de azar” por “jogos de fortuna” também busca afastar o caráter pejorativo atribuído a atividade pela palavra “azar”.

² A doutrina norte-americana define uma atividade como jogo de fortuna quando essa possui os seguintes requisitos: (i) uma aposta (*Consideration*); (ii) uma chance de sucesso (*Chance*); e (iii) o prêmio (*Prize*) (CABOT e MILLER, 2011).

Municipais. Estima-se que o acréscimo na arrecadação aos cofres públicos atinja o valor de 15 bilhões de reais anuais³.

Os jogos, principalmente os cassinos, também podem promover geração de empregos, aumento do turismo, investimento em áreas de baixa atividade econômica e desenvolvimento urbano e de infraestrutura (CABOT e MILLER, 2011). Em contrapartida, alguns setores sociais questionam a moralidade do tema, as eventuais complicações de um vício patológico em jogos e eventual cometimento de crimes vinculados ao setor.

No contexto de teorias regulatórias, figura-se como mais consentânea à análise dos sistemas regulatórios de cassinos a teoria do *Public Interest*. A regulação de interesse público apresenta benefícios regulatórios à sociedade equiparados, ou mais robustos, aos benefícios dados aos entes regulados (ARANHA, 2015). Assim, considerando as possíveis vantagens conferidas à sociedade, e pelo teor polêmico conferido ao tema, a análise a ser realizada neste trabalho pautar-se-á pela teoria regulatória do interesse público.

Com base na teoria do interesse público⁴, far-se-á a análise do modelo regulatório adotado pelo marco regulatório de jogos de fortuna brasileiro, ou seja, a partir dos princípios, fundamentos (ou objetivos regulatórios) e políticas públicas adotadas pelo legislador no substitutivo ao Projeto de Lei 442, de 1991.

A análise busca compreender como é estruturado o modelo regulatório de cassinos pelo substitutivo ao PL 442, de 1991 e se esse conjunto de princípios, objetivos regulatórios e políticas públicas é pautado pelo interesse público, a partir da teoria de Mike Feintuck, e a partir de boas práticas regulatórias instituídas em outras jurisdições.

O exame empreendido terá como objeto o tema cassinos, devido a seu ineditismo regulatório no Brasil, desde a edição o Decreto-Lei nº 9.215, de 30 de abril de 1946⁵, suas especificidades regulatórias, externalidades positivas e negativas e pela vasta experiência internacional quanto ao setor.

³ O referido valor é mencionado nas justificativas do Projeto de Lei 186/2014, que dispunha também sobre a regulação de jogos de fortuna, do Senado Federal, reprovado pela Comissão de Constituição e Justiça em 07/03/2018.

⁴ A concepção de Interesse Público na presente análise é pautada pelo artigo “Regulatory Rationalities Beyond the Economic: In Search of The Public Interest”, escrito por Mike Feintuck e pela obra “The Law of Gambling and Regulated Gaming: Cases and Materials” de Anthony Cabot e Keith Miller.

⁵ Por meio do Decreto-Lei nº 9.215/46, o então Presidente Eurico Dutra restaurou a vigência do Art. 50 da Lei de Contravenções Penais (Decreto-Lei nº 3.688/41), tornando o

O possível desenvolvimento econômico e social decorrente da instalação dos cassinos, como a geração de empregos, fomento ao turismo, incremento da movimentação financeira em locais de potencial desenvolvimento econômico, e aumento da arrecadação, contribuem para o enfoque no setor de cassinos físicos. Para isso, o substitutivo ao Projeto de Lei 442, de 1991, constitui o parâmetro da base regulatória brasileira.

O presente trabalho está dividido em duas partes. No primeiro capítulo, faz-se uma breve apresentação do contexto histórico dos jogos de fortuna, após a independência do Brasil, e a exposição do substitutivo ao Projeto de Lei 442, de 1991, o qual define o panorama para regulação de jogos de fortuna no Brasil e a estruturação do sistema regulatório em cassinos. No segundo capítulo, apresenta-se a compreensão da teoria do interesse público por Mike Feintuck, os principais modelos de objetivos regulatórios e políticas públicas voltados ao setor de cassinos, conforme delineado por Anthony Cabot e, a partir da base teórica consolidada, será feita a classificação do modelo regulatório adotado pelo substitutivo ao PL 442, de 1991, e sua consequente análise a partir da teoria do interesse público.

estabelecimento ou exploração de jogos de fortuna em local público ou acessível ao público uma contravenção penal.

2 O Substitutivo ao Projeto de Lei 442, de 1991 e o contexto histórico brasileiro

2.1 Aspectos históricos dos jogos de fortuna no Brasil

Originariamente, os jogos de fortuna surgiram no Brasil em 1784, quando foram utilizados como um meio de captar recursos para o tesouro. À época a utilização dos jogos foi especificamente utilizada para a construção de um complexo da “Casa de Câmara e Cadeia” de Vila Rica, em Minas Gerais, a partir de um requerimento do governador de Minas Gerais à Câmara Municipal daquele local (JANTALIA, 2017).

O sucesso da loteria instalada em Vila Rica levou à disseminação desse meio de jogo no país. Essa disseminação se acentuou em 1808, com a vinda da Corte Portuguesa ao Brasil, que adotou as loterias como uma meio de angariar recursos para o desenvolvimento da infraestrutura na colônia, como a construção de teatros e hospitais (JANTALIA, 2017). Ainda, assevera Jantalia (2017) que a preocupação com a lisura dos jogos já era marcante, mas o tratamento legislativo era casuístico, ou seja, ora advinham proibições momentâneas de novas concessões, ora regras pontuais para a venda de bilhetes ou para a realização de sorteios.

Já a primeira legislação acerca dos jogos de fortuna no Brasil pós independência ocorreu em 1830. O Código Criminal do Império (Lei de 16 de dezembro de 1830), em seu artigo 281, determinava a proibição da exploração de jogos, impondo a pena de prisão de quinze a sessenta dias ao infrator, mais multa correspondente à metade dos dias da pena. O crime de exploração de jogos era tipificado no capítulo de ofensas à religião, à moral e aos bons costumes contidos nessa Lei. O Código Criminal do Império ainda criminalizava a postura do empregado público apostador, ou seja, ao servidor público que promovesse apostas em jogos de fortuna incorria a pena de perda do cargo e a impossibilidade de se obter outro enquanto não sanado o vício.

Com o advento da República, os jogos de fortuna adquiriram uma nova classificação em meio ao novo Código Penal positivado. O Código Penal da República (Decreto 847, de 11 de outubro de 1890) reservou um capítulo para a tipificação de infrações correlatas à exploração de “jogos de azar”, contido no Livro III, referente às

contravenções penais⁶, mais especificamente do artigo 369 ao 374. O Código Penal da República trouxe algumas inovações legislativas em relação ao seu antecessor, como a classificação de “jogos de azar”, a proteção do menor contra jogos e a repressão a fraudes nos jogos, além de manter proibida a exploração de “jogos de azar”, tal como a perda de cargo por servidor público ludopata.

Desse decreto, destaca-se a conceituação de “jogos de azar”. O artigo 370 enunciou o “jogo de azar” como qualquer atividade em que “o ganho ou a perda dependam exclusivamente da sorte do jogador”. O parágrafo único do referido artigo excluía o turfe, corridas a pé ou semelhantes do conceito de jogos.

O Código da República ainda promoveu a proteção do menor de idade contra os “jogos de azar”. Era punível, por prisão mais multa, o ato de jogar ou de incitar menores de 21 à prática de jogos. Ainda, eram proibidas as condutas de subsistência a partir de jogos e o uso da violência para coagir indivíduos a jogar, formas de coibir a captação de novos jogadores ou reduzir os eventuais benefícios de se jogar.

Curiosamente, o Código Penal da República, embora proibisse a exploração de jogos de fortuna, também coibia o uso de meios fraudulentos para assegurar a vitória no jogo, ao qual se atribuía a pena de prisão do infrator pelo período de 1 a 4 anos, uma das mais gravosas da seção de jogos de fortuna. A opção do Legislador pode ser explicada pelo viés elitista do Código Penal da República, principalmente em seu livro III, no qual se buscava primordialmente a preservação da ordem social e valorização da ética e do trabalho em um cenário pós abolição da escravidão, em uma linha lombrosiana (ALVAREZ, SALLA e SOUZA, 2003).

Em 1892, pouco depois da entrada em vigor do Código Penal da República, em meio a uma crise financeira no Zoológico do Rio de Janeiro, foi criada uma das mais emblemáticas modalidades de jogos de fortuna, o jogo do bicho. Segundo o Barão de Drummond⁷, administrador do Zoológico, tratava-se de uma alternativa para angariar fundos para o estabelecimento, que não era sustentável apenas com as subvenções a ele designadas e não apresentava rendimentos o bastante para que seus acionistas pudessem reaver os investimentos depositados (MAGALHÃES, 2005).

⁶ Nota-se que o Código Penal do Império (Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890) realocou infração de se explorar de “jogos de azar” no livro de contravenções penais, as quais representam condutas de menor gravidade que crimes (BITENCOURT, 2015).

⁷ O Barão de Drummond chamava-se João Batista de Viana Drummond.

Com isso, elaborou-se um jogo no qual o visitante do zoológico recebia um *ticket* junto ao ingresso adquirido. Esse *ticket* apresentava a imagem de um animal, dentre um conjunto de 25. Ao final do dia, abria-se uma caixa de madeira, pendurada a 3 metros de altura na porta do Zoológico, que continha a imagem de um dos animais gravados no *ticket*. Assim, aos que possuíam o *ticket* com o mesmo animal da imagem guardada na caixa, era pago um prêmio em dinheiro (MAGALHÃES, 2005).

O jogo do bicho fez imenso sucesso na cidade do Rio de Janeiro. Pouco tempo após sua estreia, o Barão de Drummond, responsável pelo jogo, passou a vender os bilhetes fora do zoológico, a fim de aumentar o ganho e, conseqüentemente, a popularidade da atividade. O jogo do bicho acabou por tomar grandes proporções, com diversos representantes de vendas espalhados pelas ruas do Rio de Janeiro e sem a necessidade de ir ao Zoológico para ser jogado. Com isso, a atividade despertou os olhares das autoridades da época, e passou a ser tratada como “jogo de azar” (MAGALHÃES, 2005).

Entre os anos de 1894 e 1895, o jogo deixa de ser uma forma de sustento do estabelecimento do Barão de Drummond e ganha um fim em si mesmo. O surgimento de mediadores, pessoas que financiam o jogo por conta própria e revendem os bilhetes, reformula o funcionamento e abrangência do jogo do bicho e consolidam sua estrutura (KRELLING, 2014).

A popularidade do jogo do bicho obrigou o governo da época a instituir políticas públicas para coibir sua prática. O jogo do bicho resultou em uma forte concorrência às loterias do governo, e os lucros do jogo ultrapassavam, e muito, os custos do estabelecimento. Com isso, por meio do Decreto Municipal da Capital Federal 133, de 10 de abril de 1895, o jogo do bicho foi proibido no Rio de Janeiro (KRELLING, 2014).

Posteriormente, o debate dos jogos de fortuna ressurgiu após a Revolução de 30⁸. Em 10 de março de 1932, foi editado o Decreto 21.143, que buscava unificar a legislação a respeito de loterias, alterando as regras de funcionamento de loterias federais e estaduais. O referido decreto tornou inafiançável a prática do jogo do bicho para empreendedores, banqueiros, os que compravam e vendiam e os que meramente facilitavam o jogo. Assim, nas considerações do Decreto 21.143, o governo expôs a

⁸ A Revolução de 30 foi um movimento organizado por Getúlio Vargas, as oligarquias que haviam criado uma dissidência nas eleições de 1930, setores sociais urbanos e o tenentismo, a fim de tomar o controle do governo por meio de um golpe contra a Oligarquia Cafeeira (VICENTINO e DORIGO, 1997).

necessidade de reformar uma legislação anterior, que se contrapunha ao interesse público e à moralidade administrativa.

Já em 1933, o Presidente da República, Getúlio Vargas, legalizou a exploração de jogos de fortuna por meio de cassinos ligados a espetáculos artísticos. A indústria de cassinos impulsionou a economia brasileira, gerando milhares de empregos, e desenvolveu o turismo, principalmente em áreas balneárias e estâncias hidrotermais, como Rio de Janeiro, Niterói e Poços de Caldas. Na década de 1930, estima-se que existiam mais de 70 cassinos em funcionamento no Brasil, espalhados por grande parte dos estados brasileiros, batizando as décadas de 1930 e 1940 como os anos dourados para cassinos (AGÊNCIA DO SENADO, 2016).

A fim de fortalecer a indústria dos cassinos, consolidar seu funcionamento e promover o licenciamento dos empreendimentos que exploravam a atividade, Getúlio Vargas editou o Decreto-Lei 241, de 4 de fevereiro de 1938. Esse decreto instituiu o imposto de licença para funcionamento dos cassinos balneários e provinciais.

Durante os anos dourados dos cassinos, foi editado o Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940, o atual Código Penal. Esse normativo não tratou sobre jogos de fortuna, que ficaram a cargo da legislação extravagante (CHAGAS, 2016). O Decreto-Lei 3.688, de 3 de outubro de 1941, que versa sobre contravenções penais, dispôs sobre jogos de fortuna em seu artigo 50, que proíbe a exploração desses.

Em conformidade à política permissiva a cassinos, Getúlio Vargas também editou o Decreto-Lei 4.866, de 23 de outubro de 1942, que permitia o funcionamento de cassinos licenciados conforme o Decreto-Lei 241, de 1938. Com isso, o artigo 50 do Decreto-Lei 3.688, de 1941, não se aplicava aos estabelecimentos devidamente credenciados e pagadores do imposto de licenciamento.

Em 10 de fevereiro de 1944, foi editado o Decreto-Lei 6.259, um novo, e mais abrangente, regulamento para as loterias. Tal Decreto-Lei acabou por determinar expressamente a possibilidade de exploração da atividade lotérica pela União e Estados, tal como a exploração direta e indireta da atividade, que antes era explorada exclusivamente por particulares

Dois anos depois, com o ingresso do novo Presidente da República, o Marechal Eurico Gaspar Dutra, os jogos de fortuna sofreram uma das maiores baixas em sua história nacional: a proibição dos cassinos. Sob forte influência da igreja e das camadas

mais conservadoras da sociedade⁹, foi editado o Decreto-Lei 9.215, de 30 de abril de 1946, que proibia o funcionamento de cassinos em todo território nacional. O referido Decreto-Lei restaurou a vigência do artigo 50 da Lei de Contravenções Penais (Art. 1º); revogou o Decreto-Lei 241, que instituíu o imposto de licença para funcionamento de cassinos (Art. 2º); e declarou nulas todas as licenças, concessões e autorizações dadas pelas autoridades federais, estaduais e municipais aos cassinos (Art. 3º).

O Decreto-Lei 9.215 entrou em vigor na data de sua publicação (Art. 4º), ou seja, não concedeu um período de *vacatio legis*. Tal escolha do então Presidente da República, Eurico Dutra, causou espanto e indignação nos empresários do ramo, que foram pegos de surpresa com a proibição repentina. A proibição foi tratada por muitos como uma traição por parte de Dutra, porquanto muitos empresários do ramo investiram na campanha eleitoral de Dutra contra seu opositor conservador, Eduardo Gomes, que defendia a proibição e, conseqüentemente, o fechamento dos cassinos (CHAGAS, 2016).

Durante as décadas de 50, 60 e o regime Cívico-Militar, pouco foi debatido ou alterado em relação à legislação de jogos de fortuna. Uma das mais relevantes medidas se deu na edição do Decreto-Lei 204, de 27 de fevereiro de 1967, que tornou a exploração de loterias um serviço público de competência exclusiva da União. Esse novo regime, em vigor até hoje, também impede que loterias sejam alvo de concessão do governo e proíbe a criação de novas loterias estaduais (JANTÁLIA, 2017).

Com o fim do regime Cívico-Militar e a promulgação da Constituição Federal da República de 1988, novamente pouco foi alterado no panorama de jogos de fortuna. Na Constituição Federal de 1988, o Constituinte discorreu apenas sobre a competência legislativa de jogos - no artigo 22, inciso XX, que é privativa da União¹⁰. Em síntese, a Constituição recepcionou toda a legislação que continha proibições quanto aos jogos

⁹ O Decreto-Lei 9.215, de abril de 1946, preceitua o seguinte: "Considerando que a repressão aos jogos de azar é um imperativo da consciência universal; Considerando que a legislação penal de todos os povos cultos contém preceitos tendentes a esse fim; Considerando que a tradição moral jurídica e religiosa do povo brasileiro é contrária à prática e à exploração e jogos de azar; Considerando que, das exceções abertas à lei geral, decorreram abusos nocivos à moral e aos bons costumes; Considerando que as licenças e concessões para a prática e exploração de jogos de azar na Capital Federal e nas estâncias hidroterápicas, balneárias ou climáticas foram dadas a título precário, podendo ser cassadas a qualquer momento:[...]" (grifos nossos).

¹⁰ A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido que a expressão "sistemas de consórcio e sorteios" contempla todas as modalidades de jogos de fortuna (JANTÁLIA, abril de 2017)

de fortuna, como o Decreto-Lei 9.215, de 30 de abril de 1946, que proibiu o funcionamento de cassinos no país, e a Lei de Contravenções Penais.

Em meio à nova ordem constitucional, em 6 de julho de 1993, foi aprovada a Lei nº 8.672, também chamada de “Lei Zico”. Tal conjunto normativo instituiu regras gerais para o esporte e, dentre elas, havia a legalização dos jogos de bingo. O artigo 57 da “Lei Zico”¹¹ permitia a exploração de bingos ou similares por entidades esportivas para angariar recursos para o desenvolvimento do esporte. Em prol da captação de mais recursos ao esporte, foi editado o Decreto 981, de 11 de novembro de 1993, regulamentando a “Lei Zico” e instituindo quatro modalidades¹² de jogos de bingo (CHAGAS, 2016).

Em 24 de março de 1998, foi aprovada a Lei 9.615, também chamada de “Lei Pelé”¹³. O objetivo da “Lei Pelé” era substituir a “Lei Zico” quanto às disposições gerais do esporte, mas a primeira acabou por copiar mais da metade dos dispositivos da segunda (CHAGAS, 2016). Embora não tão inovadora aos esportes, a “Lei Pelé” trouxe avanços à regulação de jogos de fortuna e indiretamente aos cassinos. A referida lei aumentou e detalhou os dispositivos atinentes aos jogos de bingo; permitiu a exploração de jogos de bingo em todo o território nacional (Art. 59); e popularizou a exploração de jogos de fortuna por meio de máquinas caça-níqueis (Art. 60) ou, nos termos da lei, bingos permanentes, que já haviam sido legalizados pelo Decreto 981, de 1993.

Como a “Lei Pelé” dispunha de poucos recursos para uma maior fiscalização, regulação e controle de entes autorizados, os bingos fixos e permanentes se espalharam de forma desordenada pelo país. A proliferação desordenada de casas de bingo permitiu que diversas fraudes fossem acometidas contra os consumidores dos serviços de bingo e caça-níqueis, por meio da manipulação das máquinas (CHAGAS, 2016). A fim de coibir as fraudes, em 14 de julho de 2000, o governo do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, editou a Lei 9.981, que revogou os artigos da “Lei Pelé”

¹¹ “Art. 57. As entidades de direção e de prática desportiva filiadas a entidades de administração em, no mínimo, três modalidades olímpicas, e que comprovem, na forma da regulamentação desta lei, atividade e participação em competições oficiais organizadas pela mesma, credenciar-se-ão na Secretaria da Fazenda da respectiva Unidade da Federação para promover reuniões destinadas a angariar recursos para o fomento do desporto, mediante sorteios de modalidade denominada Bingo, ou similar.”

¹² As modalidades eram: Bingo, Sorteio Numérico, Bingo Permanente e similares.

¹³ O nome “Lei Pelé” foi dado em homenagem ao Secretário de Esportes à época, Edson Arantes do Nascimento, o Pelé (CHAGAS, 2016).

referentes aos jogos de bingo, tornando-os novamente proibidos em todo o território nacional.

Sob extrema pressão dos entes regulados, o governo novamente alterou a legislação acerca dos bingos em 31 de agosto de 2001, com a edição da Medida Provisória 2.216-37. Essa Medida Provisória tinha como objetivo alterar a estrutura organizacional da Presidência da República e dos Ministérios, mas, em meio à nova estrutura organizacional disposta, havia uma alteração ao artigo 59 da “Lei Pelé” que tornava competência da Caixa Econômica Federal a execução direta ou indireta dos jogos de bingo. De forma discreta, a Medida Provisória legalizou outra vez os jogos de bingo.

Novamente, a regulação desordenada e a falta de recursos para controle e fiscalização dos entes regulados abriram brechas para uma onda de fraudes e golpes contra os consumidores dos serviços. No último semestre de 2003, o então presidente, Luís Inácio Lula da Silva, criou um grupo de estudos com especialistas da área para encontrar uma solução para reduzir ou cessar fraudes em bingos. Assim, a solução mais conveniente ao governo foi a edição da Medida Provisória 168, de 20 de fevereiro de 2004, que proibia a exploração de todas as modalidades de bingos e caça-níqueis em todo o país.

Desde 2004, a legislação sobre jogos de fortuna pouco, ou nada, foi alterada. Sob forte polarização entre as camadas mais conservadoras e aqueles que acreditam na devida regulamentação do tema, o movimento regulatório contemporâneo de jogos de fortuna no ordenamento jurídico brasileiro, além da já consolidada Loteria Federal, se faz presente por um projeto principal: o PL 442/1991. O projeto tem como objetivo estabelecer o marco regulatório de jogos de fortuna no Brasil de forma ampla, ao contemplar uma série de modalidades como cassinos, jogo do bicho, bingos e loterias estaduais. Assim, o presente trabalho será conduzido por meio de um estudo da proposta regulatória de jogos de fortuna, com ênfase exclusivamente na regulação de cassinos.

2.2 O Substitutivo ao Projeto de Lei 442, de 1991

O substitutivo ao Projeto de Lei 442, de 1991 é um dos primeiros projetos de lei que busca regulamentar os cassinos após o advento da Constituição Federal de 1988. Originariamente, o projeto apresentado pelo Deputado Federal Renato Vianna, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro de Santa Catarina, buscava apenas

revogar os dispositivos legais¹⁴ que proibiam a prática do jogo de bicho, conforme a publicação no Diário do Congresso Nacional do dia 1º de maio de 1991.

Desde o ano de sua proposição, o PL 442/91 contou com uma série de outros projetos de lei apensos¹⁵, os quais dispõem sobre várias modalidades de jogos de fortuna¹⁶.

Dos projetos de lei apensos que constituem o substitutivo ao PL 442, de 1991, e, conseqüentemente, o marco regulatório dos jogos no Brasil, destacam-se o PL 2826, de 2008, que trata da legalização de cassinos e hotéis-cassinos no Brasil, além de outras providências aplicáveis ao setor; o PL 6020, de 2009, que dispõe, igualmente, da exploração de jogos em cassinos e hotéis-cassinos; o PL 4062, de 2012, que trata de legalização da exploração de cassinos em *resorts*; o PL 3090, de 2015, que também trata da exploração da atividade de cassinos e a arrecadação de Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social em decorrência da exploração dessa atividade; o PL 3096, de 2015, que trata da legalização de cassinos como política pública voltada a Municípios integrantes do semiárido ou de núcleos de desertificação; o PL 3554, de 2015, que dispõe sobre a exploração de cassinos em regiões de menor índice de desenvolvimento humano e com potencial de exploração turística; PL 4065, de 2015, que trata da exploração de cassinos em regiões de menor índice de desenvolvimento humano; o PL 9192, de 2017, que trata da legalização de cassinos em terras indígenas exploradas por grupo tribais; e o PL 530, de 2019, que trata da exploração de cassinos em *resorts* no território nacional.

Sob a condução do relator, Deputado Federal Guilherme Mussi, do Partido Progressista de São Paulo, o substitutivo ao PL 442, de 1991, abarcou aproximadamente vinte projetos de lei que tratam sobre a legalização de jogos de fortuna no Brasil e, a partir das contribuições fornecidas por esses projetos, constituiu-se o substitutivo ao Projeto de Lei 442, de 1991, o qual ficou conhecido como o “Marco Regulatório de jogos no Brasil”.

¹⁴ O Projeto de Lei 442/91 mencionava a revogação dos artigos 58, do Decreto-Lei n. 3.688, de 3 de outubro de 1941, e do artigo 58, do Decreto-Lei n. 6.259, de 10 de fevereiro de 1944, além de todas as disposições em contrário.

¹⁵ Em 2019, o PL 442/91 conta com outros vinte projetos de lei apensos, os quais são: PL 1101/91; PL 1176/91; PL 1212/91; PL 2826/08; PL 6020/09; PL 4062/12; PL 3090/15; PL 6405/09; PL 1471/15; PL 2903/15; PL 3096/15; PL 3554/15; PL 4065/15; PL 3420/15; PL 8972/17; PL 9192/17; PL 5782/16; PL 9711/18; e PL 530/19.

¹⁶ O substitutivo ao PL 442/91 contempla as modalidades de cassinos, caça-níqueis, jogos de bingo, jogo do bicho, jogos lotéricos e jogos e apostas on-line.

O Marco Regulatório dos Jogos no Brasil buscou adotar ao máximo as sugestões e proposições advindas tanto dos projetos de lei apensados, tal como as sugestões dos deputados membros da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao substitutivo do PL 442, de 1991. O parecer contempla, segundo o próprio documento, o maior espectro possível de opiniões acerca da exploração dos jogos no Brasil e dispõe sobre um espectro amplo de modalidades.

O substitutivo ao Projeto de Lei 442, de 1991, contou com doze audiências públicas, nas quais houve a participação de diversos especialistas no assunto e tratou sobre as modalidades de jogos elencadas. Das audiências ocorridas, destacam-se três em relação à regulamentação do setor de cassinos: a quarta audiência pública, de 17 de fevereiro de 2016; a quinta audiência pública, de 23 de fevereiro de 2016; e a décima primeira audiência pública, de 4 de maio de 2016.

A quarta audiência pública a respeito do substitutivo ao Projeto de Lei 442, de 1991, recebeu o Professor Anthony Cabot, da Universidade de Nevada, Las Vegas, e o profissional Tobin Prior, da *Fertitta Entertainment*. O Professor Cabot discorreu sobre a questão da fiscalização e de seus custos, diante do dever de fiscalizar do Estado e da necessidade de se estabelecer critérios mínimos, mas rígidos, de fiscalização dos entes regulados e da necessária auditoria de todos os entes regulados. Já Tobin Prior tratou dos possíveis benefícios atrelados à instalação de cassinos, principalmente quanto ao desenvolvimento do turismo local e da criação de novos empregos.

A quinta audiência pública ouviu o membro do conselho de administração da Estoril Sol, Mário Assis Ferreira, operador de cassinos em Portugal, e o Presidente do Conselho de Controle de Atividades Financeiras, Antônio Gustavo Rodrigues. O primeiro tratou da amplitude e complexidade dos complexos integrados de lazer nos quais se operam cassinos, da variedade de atividades de lazer e da necessidade da propagação de políticas públicas voltadas à prática do jogo responsável, tal como a inviabilização de lavagem de dinheiro nos cassinos em Portugal a partir do controle rígido dos entes regulados. Já o segundo sustenta que devem existir mecanismos bem definidos e estruturados para mitigar os elevados riscos de lavagem de dinheiro dentro do setor de cassinos, de forma que é necessária a criação de um órgão regulador específico para o controle das atividades financeiras no âmbito de jogos, pois o COAF não tem aparato nem conhecimento técnico suficientes para exercer tais atividades.

A décima primeira audiência pública ouviu o professor da Fundação Getúlio Vargas, Carlos Ragazzo, a respeito dos custos sociais atribuídos ao setor. Ele aponta

como principais custos os impactos criminais, na saúde pública e a assimetria de informações, que podem comprometer a honestidade dos jogos, e define que a tributação das atividades deve internalizar as despesas relacionadas ao custo social de operação dessa atividade. O professor Ragazzo defende, também, que os entes regulados ofereçam um espectro amplo de atividades de lazer, além dos jogos em si.

O substitutivo ao PL 442, de 1991, apresenta, além das disposições sobre as modalidades de “jogos de fortuna”¹⁷, questões gerais aos jogos como estrutura organizacional, regras de exploração econômica, princípios e fundamentos dos jogos de fortuna, direitos e deveres do usuário, requisitos de licenciamento, infrações administrativas relacionadas aos jogos e proteção ao ludopata. O legislador não só se preocupa com a simples regulamentação do tema, mas com a compatibilização deste novo setor econômico à sociedade brasileira. Dessa forma, o artigo 2º do substitutivo ao PL 442, de 1991, dispõe como objetivo primordial da regulação de jogos no Brasil o fomento do desenvolvimento social e econômico da sociedade.

O conceito de cassino no substitutivo ao PL 442, de 1991, engloba todo espaço físico destinado à exploração de jogos de fortuna, também chamados de *Land-Based Casinos*. Nos cassinos, seria lícita a realização de todas as modalidades de jogos que utilizem cartas, dados, roletas e bolas, conforme regulamentação a ser realizada pela União, por meio de apostas rateadas ou bancadas¹⁸. Ficam, por conseguinte, excluídas as modalidades de jogos considerados de habilidade¹⁹, que não estão sujeitos ao regime jurídico instituído pelo substitutivo ao PL 442, de 1991.

Os cassinos podem ser explorados exclusivamente por empreendimentos hoteleiros que se inserem como complexos integrados de lazer, também chamados de *resorts*. Estes complexos devem manter, além das atividades principais, serviços suplementares de bares, restaurantes e apresentações artísticas e culturais. Tal condição

¹⁷ O PL 442/91 denomina os jogos em geral como jogos de fortuna, conforme o artigo 4º, inciso “I”, do referido Projeto.

¹⁸ Nos termos do artigo 4º, incisos “VI” e “VII”, respectivamente: os **jogos rateados** são jogos de fortuna em que o prêmio pago aos vencedores é fixado a partir do montante arrecadado mediante apostas. Já os jogos bancados são modalidades em que o jogador realiza apostas em oposição a empresa licenciada, em que os valores pagos são definidos previamente, independentemente do valor arrecadado.

¹⁹ Consideram-se jogos de habilidade, conforme o PL 442/91, artigo 79, todas as modalidades de jogos em que o resultado seja determinado por eventuais habilidades mentais ou físicas do apostador, ou do jogador. As modalidades de jogos de habilidade, de forma exemplificativa, são as modalidades esportivas, jogos de destreza, como sinuca, bocha ou boliche, e jogos mentais, como xadrez ou poker, conforme o § 3º, do artigo supramencionado.

resgata o contexto histórico dos cassinos legalizados por Getúlio Vargas, em 1933, quando os empreendimentos alavancaram a economia e o turismo brasileiros por meio da exploração de jogos atrelados a espetáculos artísticos em complexos hoteleiros localizados em estâncias balneárias e hidrominerais (O GLOBO, 2013).

Assim, a análise do PL 442, de 1991, a ser realizada neste trabalho, será disposta em seções nas quais serão estudadas as regras gerais atinentes aos jogos, abordando as condições e os conceitos atrelados à atividade; a estrutura organizacional e a competência para regular e legislar acerca de jogos; os princípios e fundamentos da exploração econômica de jogos; o licenciamento dos interessados na exploração de jogos, tal como as especificidades de cassinos; a proteção ao ludopata; e os métodos de combate e prevenção às fraudes.

2.2.1 Dos Preceitos Preliminares dos Jogos de Fortuna

Logo no capítulo 1, referente às disposições preliminares do substitutivo ao PL 442, de 1991, o legislador se preocupa em dispor regras fundamentais de funcionamento dos jogos de fortuna. Essas regras têm como objetivo dispor sobre as condições mínimas para a exploração, desenvolvimento e prática dos jogos de fortuna, ou seja, os termos básicos e universais para todas as atividades do setor. Nota-se que não se trata de princípios ou fundamentos dos jogos, que são apresentados nos artigos 13 e 14 do substitutivo ao PL 442, de 1991, mas conceitos apresentados como preceitos à exploração da atividade.

São, assim, apresentadas cinco condições essenciais para a exploração de jogos de fortuna, ou seja, regras básicas e fundamentais para a exploração dos jogos de fortuna. As cinco condições apresentadas pelo Legislador são: (i) probabilidade certa; (ii) aleatoriedade segura; (iii) objetividade; (iv) transparência; e (v) fortuna.

A probabilidade certa refere-se à chance de ganhar ou perder uma aposta. Essa chance deve ser apresentada por uma probabilidade pré-definida e existente para todos os jogadores que ali apostam, ou seja, a máquina ou o jogo devem assegurar uma quantidade fixa de vitórias para um determinado número de apostas. A definição de probabilidade certa busca combater as eventuais fraudes cometidas em jogos que são programados para nunca promoverem um vencedor, ilícito comum às máquinas de bingo permanente ou caça-níqueis.

A aleatoriedade segura busca garantir a impossibilidade de se saber previamente qual dos jogadores participantes de uma rodada ou de um jogo é o vencedor ou, em caso de haver opções de aposta, qual é a aposta vencedora. A referida regra busca evitar o direcionamento do palpite vencedor a uma aposta pré-selecionada que é comumente voltada a um subordinado do ente regulado, a fim de fraudar o resultado do jogo e não bancar o suposto prêmio.

Já a objetividade visa impedir que o ente regulado, participantes diretos e indiretos ou funcionários possam alterar as regras do jogo, que devem ser objetivas, em qualquer de suas fases, seja de forma verbal, escrita ou por meios tecnológicos. Essa regra busca garantir segurança aos jogadores, de forma que o operador ou o ente regulado não possa moldar as regras de acordo com a situação causal do jogo para que uma das partes do negócio seja beneficiada.

A quarta regra remete à transparência da operação e funcionamento dos jogos. Todos os processos que ocorrem devem ser plenamente identificáveis e perceptíveis aos participantes, frequentadores e interessados, além do órgão designado a fiscalizar as atividades de jogos. Tal medida busca, igualmente, conferir segurança aos jogadores e minimizar eventuais fraudes nas operações de jogos.

Por fim, apresenta-se a regra, ou equivocado princípio²⁰, da fortuna. A fortuna remete-se à aplicação de todas as regras supramencionadas em que só é o ganhador o jogador a quem couber a oportunidade efetiva de ganhar. Dessa forma, só é possível que o prêmio seja efetivamente pago se todas as condições sejam cumpridas, caso contrário, o suposto vencedor não é legitimado para receber o prêmio.

Essas regras conferem maior segurança à exploração e ao desenvolvimento das atividades de jogos. Tratando-as de forma mais objetiva, pode-se dizer que são preceitos para guiar as atividades gerais de jogos e, de antemão, reduzir as possíveis fraudes na prática de jogos relacionados aos cassinos, tal como no escopo geral.

No mesmo capítulo, o legislador dispôs sobre a exploração de jogos pela iniciativa privada, que está condicionada à aprovação do Poder Executivo Federal (artigo 5º). No entanto, como forma de descentralização de certas atividades, os parágrafos 1º e 2º do referido artigo delegam as competências de regular, licenciar e

²⁰ O artigo 3º, Inciso “v”, do PL 442/91 equivocadamente indica a probabilidade certa, aleatoriedade segura, objetividade e transparência como princípios. O caput do referido artigo os trata como regras e condições de funcionamento. Já os princípios de jogos são abordados no artigo 13 do projeto.

explorar jogos lotéricos estaduais e jogos do bicho aos Estados ou Distrito Federal, por meio de órgão criado para esse fim, e licenciar jogos de bingo pelos municípios, no âmbito de seus territórios, respectivamente. A delegação da competência de licenciar aos estados e municípios não exclui a necessidade de o interessado em explorar os jogos requerer a autorização junto ao Poder Executivo Federal.

Por oportuno, faz-se necessário compreender que o parágrafo 3º do artigo 5º do substitutivo ao PL 442, de 1991, também submete os órgãos criados pelos estados e municípios à regulamentação exercida pelo ente federal, ou agência reguladora, criada para dispor sobre regras atinentes aos jogos. Não obstante alocado nas disposições preliminares, o artigo 5º do substitutivo ao PL 442, de 1991, dispõe sobre a distribuição de competências e atribuições aos entes federativos. O artigo 5º é de suma importância, pois traça parâmetros para a constituição da estrutura organizacional dos jogos.

Identifica-se um processo de licenciamento necessariamente condicionado ao Governo Federal. Ademais, nas modalidades de jogos de bingo, do bicho e loterias estaduais, há o licenciamento em duas esferas distintas. Os referidos temas do artigo 5º do substitutivo ao PL 442, de 1991, dialogam de forma mais fluída com as disposições pertinentes ao capítulo II que ao capítulo I, ambos do referido projeto, conforme se discorrerá.

2.2.2 A Estrutura Organizacional Regulatória e das Regras Gerais

O capítulo “II” do substitutivo ao PL 442, de 1991, dispõe sobre questões voltadas à distribuição de competências acerca de jogos, ao licenciamento, à classificação de modalidades de jogo²¹, além de outras regras gerais.

Didaticamente, faz-se necessário discorrer a respeito dos temas do capítulo “II” em momentos distintos, dada sua amplitude temática. Posto isso, discutem-se, primeiramente, sobre a distribuição de competências entre entes federativos acerca da fiscalização; o licenciamento e regulação dos jogos; as regras gerais e de licenciamento apresentadas; e, por fim, as proibições gerais aos entes regulados.

²¹ O artigo 12 do PL 442/91 determina que são modalidades de jogos de fortuna: jogos de cassino; jogos lotéricos federais e estaduais; jogo do bicho; apostas de quotas fixas; e apostas eletrônicas.

A competência de cada ente federativo em relação aos jogos de fortuna é regida concomitantemente pelo artigo 5º, já discutido, e pelo artigo 7º, que reafirma e complementa as disposições apresentadas no primeiro.

A União possui o maior rol de competências relacionadas aos jogos. É atribuída exclusivamente à União a regulamentação e licenciamento dos serviços, o funcionamento e a implantação de jogos em todas suas modalidades e, em especial, a concessão e fiscalização dos cassinos (Art. 7º). As atribuições elencadas à União deverão ser executadas por meio de agência reguladora responsável pelos jogos de fortuna no país, constituída por lei própria, a partir do artigo 76 do substitutivo ao PL 442, de 1991.

À agência reguladora instituída, caberão a regulação e a fiscalização das operações das atividades de jogos, locais de instalação de empreendimentos, auditoria dos entes regulados, licenciamento e compatibilização do jogo com o turismo e a política nacional e o credenciamento das entidades que processarão os dados dos entes regulados.

Aos Estados e ao Distrito Federal compete, de maneira concorrente às atribuições da União, e restrito ao seu território, regular, licenciar, explorar e fiscalizar os serviços, a implantação e funcionamento do jogo do bicho e loterias estaduais. Conforme já mencionado acerca do artigo 5º do projeto de lei, é facultado aos Estados e ao Distrito Federal a criação de instituição, por lei própria, voltada para a consecução das atividades a eles delegadas. Ademais, como inovação à legislação vigente acerca de loterias, é lícito aos estados a exploração de loterias.

Quanto aos municípios, competem apenas o licenciamento de casas de bingo que já estejam devidamente licenciadas pela União e a fiscalização dos serviços, da implantação e do funcionamento dos jogos de bingo.

Para o estudo da regulação de cassinos, é de suma importância compreender a atuação da União e da agência reguladora que por ela será criada, conforme o artigo 76 do substitutivo ao PL 442, de 1991. A apresentação das atribuições dadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para a presente pesquisa, é meramente elucidativa, visto que é alheia à competência destes entes a regulação, fiscalização e licenciamento de cassinos.

O legislador apresenta preceitos do licenciamento no Capítulo “II”. O licenciamento específico é realizado pela União, para todas as modalidades de jogos, e pode ser feito por concessão ou autorização. Já para os cassinos, é aceita apenas a

modalidade de concessão, que será devidamente explicada em momento oportuno. Por fim, cumpre salientar que o legislador veda a transferência, venda ou cessão da licença de funcionamento das empresas então credenciadas. A licença só pode ser transferida a outro empreendimento caso o detentor originário já esteja em funcionamento e haja a devida autorização pela União.

Ainda, para mitigar as eventuais fraudes nos jogos e fiscalizar os entes regulados, a PL propõe a criação do Sistema de Controle de Apostas (SGC). O sistema interligará os entes regulados com a agência ou órgão responsável pela fiscalização para permitir o monitoramento contínuo das atividades, apostas e fluxo de pagamentos, além de reportar premiações acima de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e as informações do jogador que as recebeu. As máquinas de jogos de qualquer espécie só poderão operar com conexão constante ao SGC, que será devidamente regulamentado pela agência ou órgão competente.

Por fim, o legislador apresenta uma série de proibições de caráter geral aos entes regulados. As empresas exploradoras de jogos não podem, sob nenhuma hipótese, angariar recursos por meio de empréstimos ou financiamentos por instituições financeiras oficiais, como Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal ou Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, nem ter acesso a quaisquer benefícios fiscais de qualquer natureza.

Às empresas licenciadas, é vedado realizar quaisquer tipos de empréstimos ou financiamentos aos jogadores, ou seja, àqueles que utilizam de seus serviços ou que façam apostas, nem sequer receber pagamentos ou apostas que não sejam em moeda corrente nacional ou cartão de débito, exclusivamente. A restrição aos meios de pagamento busca impedir o endividamento demasiado do jogador por apostas em crédito, seja ele fornecido por terceiros ou pelo próprio empreendimento. Contudo, mesmo que se proteja a saúde financeira do indivíduo, ao se avaliar a receita dos cassinos instalados em resorts nos Estados Unidos, nota-se que aproximadamente 60% das apostas são realizadas por meio de crédito (CABOT e MILLER, 2011).

Como meio crucial para o pagamento de apostas nos Estados Unidos, não se sabe o impacto prático da escolha do legislador em suprimir a utilização de cartões de crédito pelos apostadores, o que pode impactar a viabilidade econômica da implantação dos cassinos no Brasil, embora possa se tratar de uma política pública voltada para a proteção dos jogadores diante da possibilidade de se gastar mais do se possui.

2.2.3 Os Princípios e Fundamentos da exploração dos jogos

Com o objetivo de se tornar o marco regulatório sobre a matéria no país, o substitutivo ao PL 442, de 1991, apresenta os princípios e fundamentos da exploração dos jogos. A abordagem principiológica do projeto de lei busca consolidar uma base para a atuação do governo perante o setor de cassinos. Já a abordagem dos fundamentos do Marco Regulatório define diretrizes, ou objetivos gerais, na condução de regulação de cassinos a ser instituída em território brasileiro, tal como impõe deveres à União para a consolidação desses.

O legislador definiu sete princípios balizares para os jogos: (i) a soberania nacional; (ii) a função social da propriedade; (iii) a repressão ao abuso do poder econômico; (iv) a defesa do consumidor; (v) a redução das desigualdades regionais; (vi) o respeito à privacidade; e (vii) a prevenção e o combate aos crimes de lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores.

Foram definidos ainda cinco fundamentos para a exploração dos jogos, os quais são: (i) a destinação social da arrecadação de recursos da atividade; (ii) a relação saudável dos cidadãos com os jogos de fortuna; (iii) o jogo responsável, ou combate à ludopatia; (iv) a alta segurança e confiabilidade da prática de jogos; e (v) a responsabilidade social corporativa. Atrelado aos fundamentos da exploração dos jogos, o legislador impõe à União uma série de deveres durante os processos de regulamentação, fiscalização, licenciamento e controle das atividades de jogos.

Os deveres atrelados à União têm como objetivo o fortalecimento e consolidação dos princípios e, principalmente, dos fundamentos apresentados pelo legislador, a fim de se definir uma conduta do Estado.

Os deveres incumbidos à União são: (i) estimular a expansão da atividade de jogos sempre atendendo ao Interesse Público; (ii) adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços e incrementem sua oferta, obedecendo padrões de qualidade compatíveis com o que os usuários esperam; (iii) fortalecer o papel regulador do Estado; (iv) criar oportunidades de investimento em ambiente competitivo; (v) criar harmonia entre o desenvolvimento econômico do setor às metas de desenvolvimento social do país; (vi) e o subsídio de políticas públicas²².

²² O art. 14, Parágrafo único, VI, do PL 442/91 lista as seguintes políticas públicas a serem subsidiadas: Educação; Saúde; Previdência Social; Segurança Pública; Proteção ao ludopata; e Terceira Idade.

Com isso, busca-se construir um setor estritamente controlado e regulado, principalmente em termos de licenciamento e fiscalização da indústria de jogos, para que a imagem passada ao usuário ou ao jogador seja de um sistema seguro e honesto. O substitutivo ao PL 442, de 1991, incumbe à União, detentora principal das competências de regular, controlar e fiscalizar a indústria dos jogos, o dever de estimular a expansão das atividades de jogos atendendo sempre ao interesse público (artigo 14, Parágrafo único, inciso “I”).

2.2.4 As Regras Gerais de Licenciamento

O licenciamento de exploração dos jogos de fortuna pode ser realizado por meio de autorização ou concessão, devidamente outorgados pela União. As modalidades de jogo de bingos, jogo do bicho e loterias serão licenciadas por meio de autorização. Já os cassinos e a exploração indireta de loterias serão licenciados por meio de concessão.

Para cassinos, a concessão dar-se-á por meio de licitação, na modalidade de concorrência pública, sob o tipo da técnica e preço, levando em conta o maior investimento proposto. A escolha da modalidade de concorrência decorre da necessidade de grande aporte de investimentos, da natureza do objeto a ser contratado e das regras de publicidade exigidas para o caso. Embora o substitutivo ao PL 442, de 1991, não demande investimento ou capital integralizado mínimo para as empresas interessadas na exploração, os requisitos de infraestrutura para implantação de cassinos nos complexos integralizados de lazer requerem demasiado capital para implantação, conforme será demonstrado.

Adota-se o tipo de licitação de técnica e preço nos termos do artigo 46 da Lei 8.666/93, visto que a prestação de serviços de cassinos consiste em atividade de grande vulto que, para garantirem os preceitos e especificidades elencados no substitutivo ao PL 442, de 1991, demandam notório conhecimento de gerenciamento e supervisão da atividade praticada. Não obstante pudesse ser praticada no tipo de melhor técnica, apenas, a escolha da tipologia de melhor técnica ou técnica e preço é uma decisão discricionária do legislador (FURTADO, 2012). Assim, pela busca de maior aporte de investimentos ao setor, o substitutivo ao PL 442, de 1991, expressamente dispôs no sentido do tipo licitatório de técnica e preço.

Os requisitos de licenciamento dos entes interessados na exploração de cassinos se assemelham à concessão de serviços públicos²³. No entanto, a definição do conceito de serviço público e sua consequente classificação são tarefas de imensa dificuldade, por se tratar de um fenômeno dinâmico e multifacetado, com vertentes destoantes na doutrina e ausência de abordagem esclarecedora pelo Executivo e Legislativo (RENTROIA, 2012).

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 46, do Distrito Federal, que discutia o privilégio de entrega de correspondências da Empresa Pública de Correios e Telégrafos, dentre uma série de questões atreladas ao tema, abordou a classificação de serviço público. A Suprema Corte definiu que a atividade econômica em sentido amplo configura o gênero, no qual a atividade econômica em sentido estrito e o serviço público são espécies.

A atividade econômica em sentido estrito pode ser exercida pelo Estado ou por agentes privados e a ela se pressupõe o instituto do monopólio. Já nos serviços públicos, é imprescindível assegurar a exclusividade na prestação daquele determinado serviço, por meio de um privilégio, conforme atribuído aos Correios. O Supremo Tribunal Federal decidiu, neste sentido, que os serviços públicos são atividades dotadas de exclusividade na prestação estatal, o que configura uma situação de privilégio naquele setor.

Essa decisão provém da necessidade do Estado atuar não mais como o prestador de serviços, mas como fiscalizador das atividades, principalmente diante do significativo aumento da demanda de bens e serviços pela sociedade e pelo próprio progresso do país (RENTROIA, 2012). Nota-se, também, a partir da análise empreendida por Rentroia (2012) sobre a decisão da Suprema Corte, a classificação elencada pelo Supremo Tribunal Federal não decorre de uma análise ontológica do tema, mas provém da finalidade que se busca atingir com a classificação e dos consequentes efeitos produzidos.

Outra concepção acerca da conceituação de serviço público é a conferida por Marçal Justen Filho (2008) que, em uma análise comparativa ao conceito adotado na França, dispõe que:

²³ Para Lucas Rocha Furtado, “pode-se conceituar o serviço público como a atividade de satisfação das necessidades da população, desenvolvida pelo Estado ou por particulares, por meio da qual são postas utilidades ou comodidades à disposição da coletividade” (FURTADO, 2012).

Serviço Público é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, destinada a pessoas determinadas ou indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob o regime de direito público.

Dessa maneira, Justen Filho (2008) vincula o conceito de serviço público, necessariamente, à garantia de direitos fundamentais, a uma qualificação legislativa e a execução daquele serviço sob um regime público.

O substitutivo ao PL 442, de 1991 não confere expressamente à atividade de exploração econômica de cassinos o *status* de serviço público e, conseqüentemente, não detém estreita correlação com o artigo 175 da Constituição Federal de 1988, que trata dos requisitos de serviço público, pois não o dispôs de forma expressa. Ademais, conforme o entendimento do Supremo Tribunal Federal, não é conferida à exploração de atividades de cassinos exclusividade, nem sequer privilégio à atividade pela Administração Pública pelo substitutivo. Também, o fornecimento da atividade não está diretamente vinculado a garantia de um direito fundamental pelo legislador. Portanto, entende-se que não há caráter de serviço público na exploração econômica de cassinos.

Para a participação no processo de habilitação de exploração de cassinos, e de jogos como um todo, o legislador impõe uma série de requisitos às empresas interessadas e aos seus sócios, acionistas e administradores.

Para obtenção da concessão, o substitutivo ao PL 442, de 1991, exige lisura financeira e tributária das empresas interessadas, capacidade técnica para o desempenho da atividade, além de constituição e administração nacionais; quanto aos sócios, o substitutivo ao PL 442, de 1991, requer as declarações de ajuste anual do imposto de renda dos três exercícios pregressos, regularidade fiscal e ausência de antecedentes criminais. Caso a empresa interessada no licenciamento possua uma *holding*, ou uma empresa sócia, em seu quadro, faz-se necessário, no processo de licenciamento, também a comprovação de sua regularidade fiscal e financeira e os documentos de constituição da empresa.

Ainda, aos que ocupam os cargos de administradores, diretores ou que possuam a posição de acionista controlador da empresa interessada na exploração de jogos de fortuna, são impostos requisitos extras a fim de garantir mais segurança para o setor. Os dotados de funções públicas permanentes, diretores ou administradores de pessoas jurídicas cujo capital tenha sido constituído por recursos estatais ou servidores dos

órgãos encarregados na fiscalização, controle e normatização dos jogos são proibidos de ocupar cargos de gestão ou adquirir controle nas empresas exploradoras de jogos de fortuna. Ainda, condenações em segundo grau por ilícito penal, dentro ou fora do país, com pena superior a um ano, e condenações civis, penais ou administrativas que declaram o administrador, diretor ou acionista um gestor temerário obstam a ocupação de cargos de gestão ou controle na empresa exploradora de jogos.

Os sócios, acionistas controladores ou administradores de empresas exploradoras de jogos de fortuna e agentes públicos envolvidos com a regulação, normatização e fiscalização de jogos são impedidos de formular apostas. Ainda, a proibição contempla todas as modalidades de jogos, não só as que o gestor está inserido, e se estende aos parentes até segundo grau e cônjuges. Além da proibição aos cargos supracitados, é vedada a elaboração de apostas por menores de dezoito anos, por inscritos no cadastro de jogadores interditados e participantes diretos na atividade dos jogos.

Das condições gerais de licenciamento aos entes interessados na exploração de cassinos, e jogos em geral, extrai-se, também, a necessidade de utilização do Sistema de Gestão de Controle (SGC). O SGC, nos termos do artigo 4º, X, do substitutivo ao PL 442, de 1991, é um “software de administração responsável pela fiscalização das atividades de jogos, que realiza o controle e acompanhamento das apostas, das receitas, despesas e pagamentos de prêmios aos apostadores”. Assim, o SGC é a principal proposta do legislador para a fiscalização e controle dos empreendimentos que exploram as atividades de cassinos, e de jogos em geral, para a prevenção de fraudes.

Independentemente de culpa ou dolo do empreendimento explorador de jogos, no caso de interrupção do fluxo de informações ao SGC, será aplicada multa e instaurado procedimento sindicante para apuração na falha do sistema, conforme as penas previstas nas infrações administrativas, que serão devidamente explicadas em momento oportuno. O legislador opta pela aplicação de multa mesmo nas hipóteses de caso fortuito e força maior, como uma inevitável queda de energia, ou uma suspensão no fornecimento de dados pela empresa provedora de dados. Nos termos delineados pelo legislador, a multa prevista para interrupção no fornecimento de dados ao SGC é aplicada independentemente da conclusão ou decisão tomada no processo sindicante. Com isso, o substitutivo ao PL 442, de 1991, consolida um regime rígido e criterioso de licenciamento para cassinos, e jogos em geral.

Além das condições impostas às empresas interessadas na exploração de cassinos, o legislador impôs restrições aos sócios, sejam pessoas físicas ou jurídicas, aos administradores, diretores, acionistas controladores, agentes públicos relacionados à fiscalização e regulação dos entes e operadores de apostas, tanto para a ocupação de cargos de gestão nos entes regulados, quanto na realização de apostas por esses indivíduos e seus parentes até segundo grau. Assim, busca-se conferir segurança e solidez à indústria de jogos.

2.2.5 As Regras de Licenciamento e Instalação de Cassinos

Além das disposições gerais a respeito de licenciamento dos jogos de fortuna, o legislador determina condições específicas para o licenciamento de empresas interessadas na exploração de cassinos. Essas condições buscam conferir maior segurança e mais controle do Estado sobre a indústria de cassinos. Elas dispõem sobre restrições à acumulação de licenças e requisitos documentais extras para o processo de licenciamento.

As licenças para exploração de jogos de cassino possuem restrições quantitativas a grupos econômicos. Assim, é vedada a concessão de mais de uma licença a um mesmo grupo econômico em um estado, tal como é proibida a concessão de mais de cinco licenças de exploração para um mesmo grupo econômico em todo o território nacional. Essas licenças vigoram pelo período de 30 anos e podem ser renovadas pelo mesmo lapso temporal.

Em adição aos requisitos gerais de licenciamento de jogos, o legislador demanda a apresentação de um conjunto de documentos específicos da empresa interessada na exploração de cassinos. Para concorrer à licitação, o empreendimento interessado deve: apresentar demonstrativos de capacidade financeira para a operação da atividade; os termos e condições de todos os empréstimos, hipotecas, contratos fiduciários, penhores pendentes, dívidas e instrumentos de garantia da empresa; a estrutura financeira e organizacional da empresa e das suas operações propostas; a identificação e descrição de todo e qualquer litígio que tenham envolvido a empresa nos últimos dez anos e, se houver, experiência obtida com operações de cassinos.

São impostos também requisitos aos diretores da empresa interessada na exploração de jogos de cassinos. Assim, faz-se necessário apresentar o nome e o histórico pessoal de todos os diretores da empresa, suas declarações de bens e de renda

e a identificação de todos e qualquer litígio que tenham envolvimento nos últimos dez anos.

O legislador ainda determina que a empresa interessada na exploração de cassinos apresente um projeto de implementação do cassino em complexo integrado de lazer. O projeto deve detalhar como será implantado o cassino por meio da comprovação de: financiamento comprometido; planos e prestações para o projeto; estudo de viabilidade econômica para o local; análise do fluxo de caixa da empresa; e toda e qualquer informação ou dados considerados necessários ou adequados à avaliação completa do projeto e da metodologia de implantação do empreendimento.

Em complemento às regras gerais de licenciamento, o legislador também estipulou um conjunto de requisitos adicionais para a instalação de cassinos no Brasil. O substitutivo ao PL 442, de 1991, determina duas condições gerais quantitativas e qualitativas para a instalação de empreendimentos que irão explorar os jogos em cassinos: a quantidade de cassinos por estado, de acordo com a sua população, e os fatores de implantação de complexos de lazer. O legislador optou por restringir a quantidade de cassinos e os diversos requisitos de infraestrutura dos entes regulados, de acordo com a quantidade de residentes em cada estado.

São definidos fatores determinantes para a implantação de cassinos, fatores esses que determinam o que deve ser observado na escolha de um local para a instalação do cassino, a fim de promover o objetivo primordial de desenvolvimento econômico e social fomentado a partir da instalação e operação de empreendimentos de cassinos.

O número de empreendimentos habilitados à exploração de cassinos por estado depende da quantidade de residentes em cada ente federativo. Para o número de cassinos, o legislador define quatro conjuntos: os estados com até 15 milhões de habitantes, nos quais se pode instalar apenas um estabelecimento; estados entre 15 e 25 milhões de habitantes, nos quais se podem instalar até dois estabelecimentos; estados com mais de 25 milhões de habitantes, nos quais se podem instalar até três estabelecimentos; e municípios considerados instâncias hidrominerais nos quais já tenham funcionado cassinos, sob vigência de lei anterior, nos quais não há restrição do número de empreendimentos habilitados para a exploração de cassinos.

A partir da quantidade populacional do estado em que o ente regulado pretende explorar os jogos de cassino, faz-se necessário cumprir requisitos de infraestrutura, comerciais e de comodidades para a instalação do empreendimento. Diferentemente das categorias estabelecidas quanto ao número de empreendimentos por estado, os

requisitos para a instalação de cassinos são dispostos para quatro grupos distintos: os estados com até 5 milhões de habitantes, ora denominados “Grupo 1”; estados entre 5 e 15 milhões de habitantes, ora denominado “Grupo 2”; estados entre 15 e 25 milhões de habitantes, ora denominados “Grupo 3”; e estados com mais de 25 milhões de habitantes, ora denominados “Grupo 4”.

Os requisitos de instalação de cassinos versam sobre: porcentagem máxima de piso para os jogos sobre o total de piso do complexo; área mínima, em ambiente único, para instalação dos jogos de cassino; número mínimo de quartos de hotel; área mínima para a instalação de estabelecimentos comerciais variados, com restaurantes e bares; área mínima para instalação de comodidades de lazer, como teatros, piscinas, clubes noturnos ou academias; área mínima para a instalação de espaços de incentivo, reuniões, convenções ou entretenimento em geral e esportes; e infraestrutura de transportes, como estacionamentos, pontes e estradas.

Quanto maior a população do estado, mais requisitos o ente interessado na exploração de cassinos deverá cumprir, conforme a tabela a seguir:

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
Piso máximo destinado a cassinos (em porcentagem)	40%	35%	25%	10%
Área mínima destinada a instalação de cassinos (em m ²)	2.500 m ²	5.000 m ²	8.500 m ²	15.000 m ²
Número mínimo de quartos de Hotel	100	250 e acomodações de luxo	500 e acomodações de luxo	1000 e acomodações de luxo
Área mínima destinada a comércio (em m ²)	1.500 m ²	3.000 m ²	7.500 m ²	15.000 m ²
Área mínima destinada a comodidades de lazer (em m ²)	N/A	2.000 m ²	4.000 m ²	10.000 m ² ,
Área para incentivos ou entretenimento em geral (em m ²)	2.000 m ²	3.500 m ²	10.000 m ²	50.000 m ²
Infraestrutura em Transporte	Sim	Sim	Sim	Sim

Número de Empreendimentos por Estado*	1	1	2	3
---------------------------------------	---	---	---	---

(*): São excluídos os municípios em estâncias hidrominerais nos quais já operaram cassinos.

As restrições de instalação e os requisitos de infraestrutura apresentam robustas barreiras à entrada de empresas interessadas na exploração de cassinos no setor. As barreiras de entrada são, em suma, custos que devem ser suportados por empresas que visam à entrada em determinado mercado, mas não por empresas já consolidadas naquele setor (STIGLER, 1983).

Arelados aos requisitos de instalação, o legislador determina fatores para implantação de cassinos em complexos de lazer no território nacional. Esses fatores determinam locais mais ou menos propícios para a concessão de uma licença de exploração de jogos de cassinos, e levam em conta o fomento e a melhoria do turismo em locais passíveis de exploração, o desenvolvimento da economia local, preservação do meio ambiente e compromisso objetivo com a governança corporativa, transparência e segurança das atividades de cassinos, além do compromisso com o jogo responsável.

Um dos mais notáveis fatores para a implantação dos cassinos no Brasil é o fomento, o desenvolvimento e a melhoria do turismo. Para a instalação dos empreendimentos, o legislador optou por levar em consideração os recursos e atrações turísticas a serem fomentadas ou exploradas pelo interessado; a melhoria dos produtos turísticos brasileiros nos mercados internacional e nacional; o influxo esperado de turistas na região; a preservação e incorporação das características culturais da região; e promover a preservação do meio ambiente, da biodiversidade local e dos bens culturais de interesse do setor turístico. Assim, busca-se desenvolver o turismo em áreas de influxo de viajantes abaixo do esperado ou ainda para agregar valor a outras mesmo que já mais desenvolvidas, incrementando a cultura local e o patrimônio turístico brasileiro.

Outros fatores determinantes para a escolha dos locais de implantação de cassinos são a possibilidade de desenvolvimento da economia local e a geração de empregos. A discussão a respeito do desenvolvimento econômico local e geração de empregos não se dá na comparação entre a instalação ou não do cassino, mas no custo de oportunidade de implantação do cassino em complexo integrado de lazer ou de outro empreendimento, como um *Shopping*, por exemplo. Para alcançar substancial crescimento econômico do local e a real geração de empregos, faz-se necessário avaliar

o crescimento econômico do local por meio de cassinos em detrimento de outros empreendimentos e verificar se as vagas de emprego criadas pela instalação do cassino são, de fato, novas vagas, ou se canibalizam outros setores da sociedade. Com isso, para se alcançar o crescimento econômico pretendido e as vagas de emprego reais, a instalação de cassinos tende a ser mais eficiente apenas em locais de economia estagnada (WALKER, 2014).

Por fim, o legislador determina como fatores da implantação de cassinos o compromisso objetivo com o jogo responsável, com as normas corporativas de governança, com a qualidade e com a transparência dos serviços prestados. Estas são diretrizes objetivas comportamentais das empresas concessionárias que intentam a consecução dos princípios e fundamentos da exploração de jogos de fortuna em geral e a garantia de um setor altamente regulado e controlado.

2.2.6 O Jogo Responsável

Uma das preocupações do substitutivo ao PL 442, de 1991, é relativa à mitigação de danos provenientes do funcionamento do mercado de jogos em relação aos cidadãos. Cria-se, assim, a concepção do jogo responsável²⁴, ou seja, busca-se conscientizar a população da complexidade da atividade e promover ações preventivas, informativas e de sensibilização quanto aos eventuais danos que podem ser causados por uma prática abusiva de jogos de fortuna, por meio de códigos de conduta, difusão de boas práticas e promoção de ações que amenizem os eventuais efeitos colaterais dos jogos. Para a promoção do jogo responsável, define-se, por meio do substitutivo ao PL 442, de 1991, deveres dos entes regulados na promoção do jogo responsável e, para situações extremas, o cadastro de ludopatas.

Os empreendimentos licenciados para a exploração de jogos de fortuna devem se ater ao compromisso objetivo com o Jogo Responsável. Assim, previamente ao início das atividades do ente regulado, esse deve apresentar um plano de ações e medidas que assegure a prática do Jogo Responsável e proporcione a disseminação de informações em prol do jogo moderado. Um exemplo concreto fornecido pelo legislador é a restrição publicitária aos jogos de fortuna, que deve obedecer às regras objetivas do Jogo Responsável, as quais serão regulamentadas pelo órgão responsável.

²⁴ O PL 442/91 define, objetivamente, o Jogo responsável como: “práticas voltadas para a prevenção do jogo compulsivo e para a proteção de pessoas vulneráveis a jogos de fortuna;”.

Outra hipótese de promoção do jogo responsável é a vedação ao pagamento das apostas no cartão de crédito ou por meio de empréstimos ou financiamento do empreendimento que explora os jogos de cassino que promoveria o gasto moderado e controlado do apostador nos jogos de fortuna.

A fim de conferir maior segurança e controle aos casos extremos, também chamados de ludopatia, o legislador cria a possibilidade de interdição do ludopata. A interdição pode ser requerida em caráter voluntário, ou seja, pelo próprio ludopata, por familiar com parentesco até o segundo grau ou pelo Ministério Público, e apenas em razão de atitude compulsiva patológica relacionada a jogos de fortuna, e é regido pelo artigo 747 e seguintes, do Código de Processo Civil de 2015 (Lei 13.105/15).

Se julgado procedente, o apostador é cadastrado na lista geral de ludopatas e este é considerado incapaz para a prática de todos os atos relativos a jogos de fortuna, além da restrição ao ingresso em qualquer empreendimento licenciado à exploração de jogos.

2.2.7 Das Infrações Administrativas em Jogos de Fortuna

No caso de descumprimento ou violação das normas atinentes à exploração de jogos de fortuna, os responsáveis serão punidos na forma do substitutivo ao PL 442, de 1991, considerando-se as infrações administrativas. No substitutivo ao PL 442, de 1991, o legislador define como infração administrativa “toda ação ou omissão, culposa ou dolosa, praticada contrariamente aos preceitos legais e normativos aplicados aos jogos de fortuna”, além do descumprimento ao regulamento instituído pelo órgão competente.

Com isso, no caso de descumprimento dos preceitos legais da exploração dos jogos e constatação de uma infração administrativa, é cabível a aplicação de uma sanção administrativa, de acordo com a gravidade da conduta.

Para a aplicação da sanção administrativa, é necessária a instauração de um procedimento administrativo. Embora o legislador não defina categoricamente o tipo de procedimento aplicável, mas, a partir dos objetivos almejados por ele, se trata de um procedimento externo restritivo, puro ou sancionador. Esse procedimento tem dois objetivos: resguardar os administrados, conferindo a possibilidade de ouvir sua voz; e promover uma atuação administrativa mais clarividente, que promove uma decisão mais bem informada, mais responsável e mais próxima para os interesses públicos em causa (MELLO, 2005).

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, “condicionar e conter a ação das pessoas físicas e jurídicas dentro de limites definidos e ordenados tornou-se imprescritível para impedir que se fizessem predatórias e que acarretassem condições de convívio humano intolerável” (MELLO, 2005). Isso deve ser promovido por meio do procedimento administrativo.

As sanções administrativas são definidas a partir da gravidade da conduta do administrado. O legislador definiu seis sanções administrativas: advertência; multa simples; multa diária; apreensão dos instrumentos, documentos e demais objetos destinados ao funcionamento das máquinas e instalações; suspensão parcial ou total das atividades, mediante interdição do empreendimento; e cancelamento da concessão.

As multas serão definidas de acordo com o regulamento instituído pelo órgão competente a ser criado para regulação e fiscalização dos jogos. O legislador definiu os valores máximo e mínimo da multa por infração, de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), que estão sujeitos à revisão anual, de acordo com o regulamento. Para a fixação do *quantum* da multa, o regulador deve observar, além da gravidade da conduta, outros determinantes fatores. Assim, leva-se em consideração, também, a primariedade da infratora; os efeitos gerados pelo ilícito, principalmente quanto aos apostadores; a reincidência em mesma infração; frequência na prática de infrações; e a modalidade de jogo que a infratora explora, além de sua capacidade econômica.

Dessa forma, a partir da aplicação da multa diária, esta deve ser cobrada até a correção do que lhe deu causa, no prazo de até sessenta dias. Não sanada a infração, aplica-se a pena de suspensão das atividades do empreendimento infrator até a revisão do erro ou até cento e vinte dias. Se, no prazo de 120 dias, a infração permanecer, há o cancelamento da licença da empresa infratora. Por fim, as multas podem ser aplicadas conjuntamente com outras penalidades dispostas no substitutivo ao PL 442, de 1991.

2.2.8 Dos crimes e das penas em Jogos de Fortuna

O legislador, ao fim do substitutivo ao PL 442, de 1991, tipifica cinco crimes relacionados aos jogos. Esses crimes estão vinculados diretamente à exploração irregular dos jogos de fortuna, à fraude no resultado dos jogos e às transações financeiras a empreendimentos estrangeiros que exploram os jogos de fortuna pela *Internet*. Além desses crimes, o legislador proíbe a entrada de menores nos

estabelecimentos licenciados à exploração de jogos, ao qual se aplica a pena de detenção de seis meses a dois anos e multa, e obstruir ou dificultar o trabalho do órgão fiscalizador, ao qual se aplica a pena de reclusão de um a dois anos e multa.

Trata-se de crime a exploração dos jogos de fortuna sem o atendimento dos requisitos dispostos em Lei. A exploração, ou o financiamento desta, em qualquer jogo de fortuna sem a devida autorização também constitui o mesmo tipo penal, ao qual se impõe a pena de quatro a oito anos de reclusão e multa. Ainda, aplica-se a pena em dobro caso haja a contratação de empregados com menos de dezoito anos no quadro dos funcionários da empresa exploradora. Caso o crime tenha sido cometido contra menor de dezoito anos, idoso ou ludopata, aumenta-se a pena em um terço.

Por seu turno, fraudar, adulterar ou controlar os resultados de qualquer modalidade de jogo de fortuna, ou pagar seu prêmio em desacordo com a lei, ou financiar tais práticas, constitui crime com a pena estipulada em quatro a oito anos de reclusão.

Tipificou-se como crime a realização, permissão ou autorização de transações financeiras, ou semelhantes, com empresas estrangeiras que explorem os jogos de fortuna por meio da rede mundial de computadores, ao qual se aplica a pena de reclusão de quatro a oito anos e multa.

Apresentado o panorama geral do marco regulatório de jogos e cassinos, brasileiro, proceder-se-á à apresentação da teoria do interesse público, conforme estruturado por Mike Feintuck, os modelos de objetivos regulatórios e políticas públicas comumente utilizados, a classificação do modelo regulatório brasileiro, a partir de seus princípios, fundamentos e efeitos, e sua análise, especialmente verificando se ele está alinhado à teoria do interesse público proposto por Feintuck.

3 A TEORIA DO INTERESSE PÚBLICO, MODELOS REGULATÓRIOS E O MARCO REGULATÓRIO DE CASSINOS NO BRASIL

O substitutivo ao PL 442, de 1991, expõe como motivo principal para a regulamentação dos jogos de fortuna a utilização do setor como instrumento de desenvolvimento econômico e social. Para atingir esse motivo primordial, o legislador deve definir objetivos aos quais se almeja alcançar por meio da regulação de cassinos, e de jogos em geral.

Esses objetivos regulatórios, atrelados a políticas públicas de características semelhantes, constituem modelos regulatórios de cassinos, os quais podem promover a proteção aos jogadores, a consecução de interesses econômicos do Estado, ou simplesmente permitir que o mercado atue de forma livre, sem a intervenção do Estado no setor (CABOT (I), 2014).

Os modelos de objetivos regulatórios e políticas públicas definem como as decisões regulatórias devem ser tomadas e auxilia a condução da regulação de cada setor. Esses modelos ainda consolidam a maneira como o Estado se comporta em relação ao setor de cassinos em sua jurisdição, seja por meio da intervenção ou da permissão que o mercado se autorregule. Esse comportamento, ou padrão de atuação, pode ser estudado a partir de teorias de regulação, que buscam explicar como o Estado atua, ou deve atuar, perante setores do mercado.

A regulação de cassinos, no entanto, merece atenção especial em relação a outros setores do mercado dado seu caráter historicamente conturbado e a consequente necessidade de o Estado mitigar os problemas associados aos cassinos pela opinião pública, ou seja, os custos sociais atribuídos à atividade. Carlos Ragazzo e Gustavo Ribeiro (2012) apresentam, de maneira qualitativa, quatro possíveis custos sociais atrelados às atividades dos cassinos, e jogos: (i) crimes; (ii) doenças; (iii) falência pessoal; e (iv) aspectos produtivos. Nota-se que, além dos mencionados custos sociais, existem, também, as transferências de renda que, embora não sejam economicamente tratadas como custos sociais, são indesejáveis mediante aspectos e objetivos políticos (RAGAZZO e RIBEIRO, 2012).

O possível aumento da criminalidade proveniente da exploração de cassinos pode ocorrer de maneira direta ou indireta. Indiretamente, segundo Ragazzo e Ribeiro (2012), o aumento da criminalidade se dá diante da redução do desenvolvimento

econômico de uma área por alguns jogos de azar, o que pode atrair atividades como tráfico de drogas, prostituição e outras vinculadas a taxas de violência mais expressivas, como furtos, roubos e homicídios. Diretamente, por meio da diminuição dos custos de informação e aumento dos ganhos das atividades ilegais, ou seja, a aglomeração de turistas nos locais de jogos pode, a exemplo, aumentar os furtos e roubos naquela região.

Esses fatores aumentam os gastos em segurança, tanto pela Administração Pública, quanto pelos entes privados, a fim de coibir as atividades criminosas que ali ocorrem. A criminalidade pode, também, gerar impactos no setor de seguros, ao aumentar o preço das apólices de seguros àquela região, ou simplesmente desestimular o investimento naquelas áreas (RAGAZZO e RIBEIRO, 2012). Os jogos estão, também, historicamente envolvidos com o crime organizado e lavagem de dinheiro, embora seja um ponto já desmistificado pela doutrina (CABOT (I), 2014).

O segundo custo social abarcado é referente às doenças causadas pelos jogos. A principal enfermidade trazida pelos jogos é a ludopatia, ou o jogo patológico, tanto por aumentar a oferta de jogos aos cidadãos já considerados ludopatas, quanto por estimular o aparecimento da ludopatia em pessoas saudáveis. Além da ludopatia, os jogos podem aumentar os índices de depressão, quadros clínicos relacionados ao estresse, divórcios, suicídios e violência doméstica (RAGAZZO e RIBEIRO, 2012). Isso gera o aumento dos gastos com saúde, pública e privada, diante do possível aumento de patologias relacionadas às atividades de jogos.

O terceiro custo social é o sobre-endividamento da população e dos ludopatas. Os cidadãos, diante da prática compulsiva de jogos, destinam uma parcela robusta de seu patrimônio à prática dos jogos, o que pode levar esses indivíduos à insolvência, ou a falência pessoal. Tal custo social, de maneira marginal, aumenta os custos provenientes das cobranças de dívidas e o aumento do custo geral de crédito, por exemplo (RAGAZZO e RIBEIRO, 2012).

Por fim, existem os custos associados aos aspectos produtivos da população. Esses custos são majoritariamente privados, pois são arcados, em regra, por empregadores, e são causados pelo jogo patológico. Ainda, atrelados a estes custos, estão os custos burocráticos decorrentes das demissões por falta de produtividade, como auxílios e custos de uma nova contratação (RAGAZZO e RIBEIRO, 2012). Com isso, no cenário internacional, os cassinos são, em regra, regulados com o intuito de abrandar ou evitar os custos sociais decorrentes da operação desse setor, ou seja, manter o crime

organizado fora dos cassinos, mitigar os danos aos indivíduos possivelmente vulneráveis e garantir a honestidade dos jogos (COLLINS, 2003). Os cassinos são, em regra, um setor que necessita de intervenção estatal e, conforme a jurisdição em que está inserida o setor, existem padrões de intervenção estatal perante os entes regulados, ou seja, os operadores das atividades de cassinos.

A consolidação histórica da teoria do interesse público, no âmbito da regulação econômica (POSNER, 1974), provém da necessidade de se explicar o padrão de intervenção estatal na economia. A regulação econômica divide-se, de forma majoritária, em duas teorias - a teoria do interesse público (*Public Interest Theory*) e a teoria da captura (*Public Choice Theory*).

Em síntese: a primeira sustenta que a promoção de benefícios regulatórios à sociedade excede ou empata com os benefícios garantidos aos grupos de interesse. Já a segunda, aqui abordada de forma meramente elucidativa, afirma que a tomada de decisão na regulação advém, necessariamente, da troca de vantagens entre políticos, grupos de interesse e agências reguladoras (ARANHA, 2015).

Um dos proponentes da teoria do interesse público é o professor Mike Feintuck, que revisita a teoria e contribui para a sua consolidação teórica, tal como pela suas externalizações tanto na regulação ambiental, quanto na regulação da mídia.

A análise dos modelos regulatórios pode materializar os objetivos regulatórios provenientes de valores e princípios democráticos e constitucionais que orientam a regulação em prol do interesse público, conforme pensado por Mike Feintuck.

3.1 A Teoria do Interesse Público na visão de Mike Feintuck

Mike Feintuck (2010, p. 39) defende que, na regulação em determinados setores, se faz necessário dar ênfase a valores que vão além aos determinados pelo mercado, ou seja, a moldura regulatória de referência adotada pelos entes regulados apresenta-se de forma muito estreita para abarcar valores sociais e políticos, de natureza constitucional, estabelecidos em democracias. Na compreensão de Feintuck, trata-se de um conjunto de valores que são, ou deveriam ser aplicados à teoria e prática regulatórias a fim de promover a justiça social, mesmo que sejam antitéticos às práticas e valores do mercado.

Os valores sociais e políticos que buscam promover a justiça social se apresentam de formas diferentes conforme a sociedade em que estão inseridos, ou seja,

eles mudam de acordo com a história e a tradição de cada sociedade e influenciam o movimento e a consolidação do sistema constitucional de um determinado país ou sociedade (FEINTUCK, 2010, p. 39-40). Os mencionados valores sociais e políticos inerentes à sociedade brasileira estão ou devem estar positivados no sistema constitucional brasileiro, mais especificamente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Esses valores conduzem a regulação em situações em que os mecanismos do mercado não são ideais, de forma que se deve partir de um ponto de vista público para a resolução do problema ou da questão regulatória (FEINTUCK, 2010, p. 40). Parte dos valores que conduzem a regulação em prol do interesse público ainda podem ser antagônicos às práticas, valores e resultados da tomada de decisão conduzida pelo mercado. O fato de certos valores atrelados ao interesse público serem contrários aos interesses do mercado impõe entraves na sua adoção em políticas para o setor, principalmente no sentido de demonstrar que aquela decisão é a correta em detrimento da decisão esperada pelo mercado, que naturalmente tenta excluir todas as abordagens que não satisfaçam seus interesses naquele setor (FEINTUCK, 2010, p. 40).

Ainda, Feintuck (2010, p. 40-41) argumenta que não só o enfrentamento dos valores do mercado é o grande desafio dos proponentes da teoria do interesse público, mas também é a produção de um modelo de interesse público concreto e aceitável. O déficit do desenvolvimento da concepção de regulação além dos interesses do mercado se dá mediante a dificuldade em identificar com clareza os valores que norteiam os princípios legitimadores da condução da regulação, quando comumente se adota uma concepção vaga de interesse público.

Com isso, o desenvolvimento da teoria do *public choice* promoveu-se de maneira mais ampla que o interesse público não só pelo modismo político-econômico que permeia a primeira teoria, mas também pela falta de articulação da segunda, o que leva a busca pela consolidação de uma robusta e competitiva visão da teoria do interesse público (FEINTUCK, 2010, p. 43). Essa consolidação, na visão de Feintuck (2010), provém da necessidade de se estabelecer uma estrutura coerente de valores e princípios atrelados ao contexto específico do setor regulado.

Esses valores e princípios funcionam como uma base para definir as justificativas de intervenção em um determinado mercado e, consequentemente, assentar os objetivos da regulação para determinada atividade e, então, consolidar um procedimento ou parâmetro para a intervenção estatal.

Ainda, é necessário estabelecer uma correlação entre os princípios e valores que consolidam as diretrizes da atuação estatal em prol do interesse público e as normas constitucionais, e como elas serão incorporadas à condução das decisões regulatórias. Por questões lógicas, os valores e os princípios que irão conduzir a regulação naquele setor devem ser definidos antes de atribuir às instituições a busca pelos objetivos em prol do interesse público. Assim, torna-se possível identificar justificativas que harmonizam com as normas constitucionais e estão inseridas nos princípios e práticas que conduzem a regulação (FEINTUCK, 2010, p. 43).

A exemplo de tal situação, Feintuck (2010, p. 46) menciona a principiologia utilizada na regulação em prol do interesse público no direito ambiental, setor em que as questões a longo prazo em prol da preservação do meio ambiente para gerações futuras, interesse que está além dos valores meramente econômicos, se sobrepõem ao imediatismo do mercado na exploração dos recursos para o desenvolvimento econômico, visão devidamente consolidada pelo princípio da precaução. Mark Sagoff, nas palavras de Feintuck (2010, P. 47), afirma que em determinados contextos, como o do direito ambiental, deve-se tomar decisões além do raciocínio econômico, de forma que a alocação de mercado deve ser ajustada por decisões políticas a fim de cumprir políticas sociais.

Esses valores e princípios que conduzem a regulação em prol do interesse público são concebidos a partir de construções comuns (“Collective Constructs”) da sociedade que foram positivadas na Constituição. Essas construções comuns foram concebidas em constituinte, um espaço em que as reivindicações de setores da população são apresentados de forma legítima, a partir de mecanismos legais, e definem a base para se evocar os princípios e valores que conduzem o interesse público (FEINTUCK, 2010, p. 52). Assim, em sociedades com constituições positivadas, torna-se mais fácil, ou razoável, identificar esses valores e princípios que conduzem o interesse público.

Mesmo que os mecanismos e princípios do direito privado sejam essenciais para resolver uma série de questões atreladas ao mercado e seus partícipes, eles não representam todos os valores inerentes à democracia, que apresenta um núcleo de valores essencialmente políticos e contestáveis pelo mercado, mas que são constitucionais e legitimamente concebidos, integrantes do direito público (FEINTUCK, 2010, p. 52).

Dessa forma, conforme Feintuck (2010), o objetivo crucial para se consolidar o interesse público é definir de maneira clara os objetivos da regulação a partir dos valores constitucionais e democráticos, para os sobrepor aos interesses do mercado, ou seja, uma tentativa de se buscar objetivos regulatórios a partir de valores democráticos que foram incorporados à base constitucional da sociedade em que ela se insere.

3.2 Os modelos de políticas públicas e objetivos regulatórios para a intervenção estatal no mercado de cassinos

Para que o governo se atenha à consecução do interesse público na regulação de cassinos, faz-se necessário definir o modelo de políticas públicas²⁵ adotado para o setor, tal como os objetivos regulatórios concernentes a esse determinado mercado. Nesse sentido, as políticas públicas devem conduzir as tomadas de decisão do governo na adoção de regulamentos, na organização do sistema regulatório, na interação com os entes regulados e na aplicação da regulação (CABOT (I), 2014, p. 23).

A construção dos objetivos regulatórios e das políticas públicas provêm do porquê o governo deve regular cassinos²⁶ (CABOT (I), 2014, p. 23). Anthony Cabot (2014, p. 23-24) estipula passos para a construção desses objetivos e políticas públicas: é necessário definir o que se busca alcançar com a regulamentação de cassinos, o que será o pilar do curso de ação do Estado perante a indústria de jogos; e o Estado deve selecionar os possíveis objetivos em resposta ao que se deve alcançar pela regulamentação de cassinos e a partir das preocupações e questões relacionadas.

O autor Peter Collins (2003) determina que, para definir o que é uma boa prática regulatória e como o regulador deve se comportar, mesmo com práticas consideradas boas em todas as sociedades, é crucial que o legislador defina o que deve ser alcançado a partir da regulação e quais são as prioridades a partir da condução dessa regulação, a fim de se evitar decisões confusas ou contraditórias na busca por esses objetivos.

²⁵ Aqui, entende-se como política pública um ato intencional de uma instituição ou oficial do governo a fim de resolver uma questão de interesse público (COCHRAN, MAYER, et al., 2011).

²⁶ Os principais motivos para regulação do setor de cassinos no cenário internacional são voltados a necessidade de manter o crime organizado fora do setor de cassinos, ou seja, que criminosos não operem os empreendimentos; para garantir a confiabilidade e segurança dos jogos; e para proteger cidadãos vulneráveis aos possíveis efeitos negativos dos jogos (COLLINS, 2003).

A partir da definição do motivo da regulamentação e dos objetivos a serem alcançados, deve-se seguir para a consolidação do modelo regulatório a partir de passos subsequentes aos apresentados, os quais são: a criação de normas, regulamentação e da moldura regulatória, aqui inserida dentro dos princípios e valores constitucionais; o processo de implementação da regulação no setor; e o de controle da aplicação e do cumprimento da regulação (CABOT (I), 2014, p. 24).

A concepção dos objetivos da regulação de cassinos é essencial para o desenvolvimento de uma moldura regulatória para o setor (CABOT (I), 2014, p. 25). Logo, atrelado ao jogo regulado e o interesse público, Cabot (2014) apresenta três modelos relacionados aos objetivos mais comuns das sociedades que detêm o setor de cassinos regulamentado: o modelo de proteção ao jogador; o modelo de consecução de interesses do Estado; e o modelo híbrido.

3.2.1 O modelo regulatório de proteção ao jogador

O modelo de proteção ao jogador aponta as questões sociais e de saúde pública como preocupações na regulação da indústria de jogos. Nesse contexto, a indústria de jogos é legalizada, porém a prática da atividade é desestimulada e os objetivos regulatórios estão voltados para promover a máxima proteção aos jogadores (não só os jogadores, mas os indiretamente envolvidos nas atividades de jogos) contra o impacto e as externalidades negativas provenientes do funcionamento de cassinos (CABOT (I), 2014, p. 36).

Os proponentes desse modelo acreditam que as políticas devem ser tomadas para que os cassinos não se dediquem a explorar a atividade de maneira abusiva aos consumidores, nem sequer induzir os jogadores a apostarem mais do que podem, ou perder mais do que têm.

Esse modelo, em sua essência, comumente adota uma série de restrições para a indústria de cassinos. Essas proibições envolvem a proibição de se realizar propagandas dos jogos, de oferecer entretenimento concomitante aos jogos, promover festas nos cassinos ou conduzir quaisquer atividades que estimulem os consumidores a frequentarem os ambientes destinados aos jogos.

Outra ação comumente utilizada por sociedades que adotam os objetivos regulatórios voltados para a proteção do jogador é a de exclusão dos indivíduos considerados ludopatas. Nesse sentido ainda, para desestimular a demanda por jogos, o

governo intencionalmente adota medidas que dificultam o crescimento e desenvolvimento demasiado da indústria de jogos, mesmo que afete diretamente os lucros da indústria (CABOT (I), 2014, p. 38).

O modelo de proteção ao jogador também tem como objetivo garantir que os jogos sejam justos, honestos e que haja segurança nas apostas (CABOT (I), 2014, p. 37-38). Esses objetivos buscam dar higidez ao funcionamento dos jogos e segurança ao jogador de que o resultado das apostas seja efetivamente randômico e que sempre haja uma margem de vitória do jogador, o indivíduo da relação que detém a maior probabilidade de derrota.

Garante-se ao jogador, dessa forma, que os resultados são randômicos, forças atinentes às regras preestabelecidas não influenciam no resultado final do jogo e os consumidores dos jogos têm chances efetivas e certas de ganhar (CABOT (I), 2014, p. 37-38). As questões de saúde pública buscam mitigar os impactos e externalidades negativas da indústria de jogos quanto à ludopatia. O modelo de proteção ao jogador tem como exemplo prático o conjunto de políticas públicas direcionadas a cassinos na Coreia do Sul, a partir da “Korea National Gambling Control Comission” (NGCC).

Essa comissão funciona com o objetivo de promover o controle, supervisão e integração da indústria de jogos para evitar patologias sociais²⁷. Dentre as políticas públicas adotadas pela instituição para a prevenção dessas patologias estão: o mapeamento e proteção dos grupos de risco ao vício em jogos; a promoção de campanhas de prevenção de problemas relacionados ao jogo; e o desenvolvimento de políticas, comportamentos e abordagens informativas aos jogadores (CABOT (I), 2014, p. 38).

Com isso, a NGCC busca estabelecer uma cultura do jogo segura e confiável, a fim de promover a proteção ao jogador, diante da satisfação da demanda mínima imutável em relação aos jogos de fortuna, mas com políticas públicas e objetivos regulatórios elaborados rigidamente para o mencionado fim, o que constitui uma elaboração do que se busca atingir com a regulação daquele setor alinhada ao que se pode atribuir ao modelo de proteção ao jogador.

²⁷ As patologias sociais mencionadas são ludopatia, desestruturação familiar, ineficiência no trabalho e o cometimento de crimes para a manutenção do vício ou atrelados ao jogo (CABOT (I), 2014).

3.2.2 O modelo regulatório de proteção aos interesses do Estado

Da mesma forma que o modelo de proteção do jogador, o de proteção aos interesses do Estado também tende a regular o setor de forma mais rígida e restrita. No entanto os objetivos regulatórios atrelados à proteção dos interesses do Estado seguem as aspirações político-econômicas quanto ao tema, como a arrecadação de novos ou mais tributos, a criação de novos empregos, o desenvolvimento econômico de determinadas regiões ou a simples captação de jogadores locais ou nacionais que se deslocavam a outros países para jogar (CABOT e MILLER, 2011).

Com isso, para atingir os objetivos esperados, o Estado atua primordialmente para conferir alta segurança e confiabilidade na prática de jogos (CABOT (I), 2014, p. 42). A alta segurança e confiabilidade da prática de jogos de fortuna é fundamento que se comporta como pressuposto dos objetivos regulatórios em consonância aos interesses do Estado. Esse fundamento provém da ideia coletiva de que os jogos são uma atividade que pode ser facilmente moldada pelas empresas para trapacear ou enganar jogadores, pois o consumidor não pode inspecionar a idoneidade das máquinas operadas pela indústria (COLLINS, 2003).

Historicamente, os jogos nos Estados Unidos da América eram administrados pelo crime organizado, o qual promovia jogos de loterias ilegais, operava casas de apostas e instalava pequenos cassinos em restaurantes ou casas noturnas (COLLINS, 2003).

O crime organizado foi o primeiro a explorar máquinas de jogos no estado de Nevada, quando construiu os primeiros cassinos em Las Vegas, os quais eram evidentemente desonestos e acabaram por alocar o setor como uma atividade conduzida tipicamente pelas organizações criminosas, junto ao tráfico de drogas e prostituição (COLLINS, 2003).

Assim, conforme disposto no processo regulatório de cassinos no estado de Nevada nos anos de 1950, para que o governo federal estadunidense não intervisse e proibisse a prática de jogos em casinos em Nevada como se preparava para fazer, o governo estadual adotou políticas regulatórias para coibir que o crime organizado operasse os jogos no estado para financiar atividades ilícitas ou lavar dinheiro.

Com o fim do risco de intervenção do governo federal, o estado de Nevada ampliou a regulação para manter o crime organizado distante dos jogos, o que criou a percepção de que os jogos lá operados são honestos e seguros o que, consequentemente,

aumentou o público dos cassinos, os investimentos privados para a indústria de jogos, o desenvolvimento geral do setor e a consecução dos objetivos do governo com a regulamentação do jogo (CABOT (I), 2014, p. 42-43).

A alta segurança e confiabilidade da prática de jogos não só influencia na busca pelos objetivos do Estado, mas é fator fundamental para a sobrevivência da indústria, pois um setor em que a opinião pública o considera desonesto e tomado pelo crime perde investimentos privados, espanta grande parte dos consumidores e movimenta grupos a favor da proibição (CABOT (I), 2014, p. 43).

Outra forma de proteção aos interesses do Estado é a criação de oligopólios artificiais a partir do licenciamento. Essa decisão comumente é elencada a fim de limitar a proliferação de cassinos, o que otimiza o controle e fiscalização, e solucionar a aversão política a instalação de estabelecimentos de jogos em áreas residenciais (*“Neighborhood Gaming”*). Esse modelo também permite que os cassinos faturem com o desequilíbrio artificial entre oferta e demanda, chamada de *“Economic rent”*, a fim de que o Estado possa, por meio de tributos, capturar parte desse lucro e aumentar a arrecadação (COLLINS, 2003).

Como os jogos são uma atividade historicamente ilícita em muitas sociedades, a legalização e consequente regulamentação detêm imenso poder econômico. Com a formação artificial de monopólios e oligopólios regionais, o Estado tem a oportunidade de coletar uma larga fatia dos valores provenientes do desequilíbrio entre oferta e demanda, ou seja, é possível ao poder público manipular preços acima ou abaixo do que ocorreria em um mercado competitivo e, assim, cobrar maiores tributos dos entes regulados (CABOT (I), 2014, p. 41).

O Estado, então, mantém certa confiança na indústria de jogos para cumprir as expectativas de taxas, tributos, geração de empregos e outras externalidades positivas do setor. A confiança e credibilidade na indústria dos jogos contribui para que o Estado possa atingir seus objetivos regulatórios, pois uma indústria desonesta ou associada ao crime organizado tende a enfraquecer-se e a não mais cumprir os objetivos provenientes dos interesses do Estado (CABOT (I), 2014, p. 42).

Anthony Cabot (2014, p. 43) menciona que, além de reafirmar a credibilidade da indústria para a sociedade, o Estado adota políticas mais estritas no licenciamento e na detecção de entes regulados desonestos. No entanto os efeitos indesejados dos jogos não são objetivos primários para o presente modelo. Os objetivos regulatórios não

almejam mitigar as externalidades negativas dos jogos até que essas passem a exceder os benefícios provenientes da regulamentação do tema (CABOT (I), 2014, p. 40).

Uma das formas de licenciamento e criação de oligopólios artificiais se dá no “*Zoning Merit Selection System*” (H. SKOLNICK, 1984), modelo popularizado inicialmente na regulação de cassinos em *resorts* recreativos na Austrália. Esse sistema pode ser utilizado tanto para o planejamento social na instalação do empreendimento, quanto para reduzir o oposicionismo ao estabelecer critérios de localização, tamanho, custos e facilidades nos estabelecimentos.

Para o licenciamento de empresas interessadas na exploração de cassinos nesse modelo, o poder público recebe propostas para as áreas designadas e escolhe o candidato a partir de sua experiência, qualificação do projeto e outras especificidades (CABOT (I), 2014, p. 41-42). Nesse modelo, muitas vezes, o Estado torna-se informalmente um sócio da indústria de jogos pois, para garantir seus objetivos regulatórios, deve proteger seu capital econômico e político a partir do sucesso do empreendimento, mesmo que existam momentos de embate entre entes regulados e regulador (COLLINS, 2003).

3.2.3 O modelo regulatório híbrido

O modelo de objetivos regulatórios híbridos engloba elementos de mais de um conjunto de metas regulatórias para aquele setor. Os modelos híbridos podem ocorrer intencionalmente ou podem ser concebidos ao acaso, e comumente adotam características dos modelos de proteção ao jogador, de proteção aos interesses do Estado e traços de um livre mercado (CABOT (I), 2014, p. 48).

Esse modelo busca, em síntese, a criação de um conjunto de metas a serem alcançadas por meio da regulação a partir de objetivos regulatórios e políticas públicas individuais que, quando aplicadas, externam características de um modelo ou de outro.

O modelo híbrido é utilizado, a exemplo, na regulação de cassinos no estado do Colorado, nos Estados Unidos da América. Na Declaração de Políticas Públicas do Colorado, são incorporadas características claras do modelo de proteção ao jogador e de proteção aos interesses do Estado, com traços não intencionais de livre mercado.

Os interesses do Estado no Colorado buscam a preservação da economia e a garantia do sucesso dos “jogos limitados” constatado pela opinião pública; a proteção ao jogador provém da necessidade estabelecida para se controlar os empreendimentos

e garantir a preservação da saúde pública e do bem-estar econômico da população; o combate ao crime organizado e à desonestidade na indústria dos jogos tende a ser um objetivo comum de ambos modelos anteriores; e os traços do livre mercado são externados por meio da garantia de se desenvolver um mercado competitivo e promoção da livre competição (CABOT (I), 2014, p. 48-49).

3.3 Os objetivos regulatórios do marco regulatório brasileiro

O substitutivo ao PL 442, de 1991, apresenta uma série de objetivos regulatórios, os quais apresentam características tanto do modelo de proteção ao jogador, quanto do modelo de consecução dos interesses do Estado, de forma a apresentar-se como um modelo híbrido de objetivos regulatórios. O projeto também apresenta breves características para preservar condições específicas semelhantes ao livre mercado, o que como objetivos regulatórios individuais, integram um modelo híbrido.

Esses objetivos estão contidos nos deveres da União quanto à aplicação dos princípios e fundamentos dos jogos, quando há de se adotar medidas que promovam a competição e incrementem a oferta e diversidade dos serviços prestados, tal como o fomento da competitividade a partir de oportunidades de investimento²⁸.

Os modelos dominantes no conjunto de objetivos regulatórios desenhados para o mercado de jogos estão o modelo de proteção ao jogador e o modelo de proteção aos interesses do Estado. Nesse contexto, o marco regulatório brasileiro apresenta características de ambos os modelos em caráter primário, ou seja, nos declarados princípios e fundamentos dos jogos de fortuna, e secundário, nos efeitos e na regulamentação derivados desses princípios e fundamentos dos jogos.

Com o intuito de otimizar a compreensão acerca dos objetivos regulatórios no eventual setor de jogos, serão apresentados os princípios e fundamentos majoritariamente pertencentes ao modelo de proteção ao jogador e os majoritariamente pertencentes ao modelo de consecução dos interesses de Estado.

A tais princípios e fundamentos será verificado o alinhamento aos valores e princípios constitucionais brasileiros, tal como sugerido por Feintuck (2014) na

²⁸ Artigo 14, incisos II e IV, do substitutivo ao PL 442, de 1991.

consolidação da teoria do interesse público, e os efeitos que eles geram nas regras que buscam consolidar a regulamentação de cassinos no Brasil.

3.3.1 As características do modelo regulatório de proteção ao jogador

As características referentes ao modelo de proteção ao jogador²⁹ são conduzidas principalmente pelos princípios da Defesa do Consumidor e do respeito à privacidade³⁰. Já quanto aos fundamentos, que refletem os objetivos gerais que devem ser observados no processo de regulação, estão a relação saudável dos cidadãos com os jogos e o jogo responsável.

Das características do modelo de proteção ao jogador, os princípios e fundamentos alinham-se essencialmente à preservação da saúde pública e, em termos gerais, à engenharia social.

3.3.1.1 Os Princípios que regem a proteção ao jogador

Dos princípios condutores da exploração de jogos de fortuna no Brasil, os princípios da defesa ao consumidor e do respeito à privacidade apresentam características diretas ao modelo de proteção ao jogador. Ambos os princípios se alinham à promoção do desenvolvimento social, tal como delineado pelo objetivo primordial da regulamentação de jogos de fortuna no Brasil, e refletem a construção principiológica em caráter econômico da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O princípio da defesa do consumidor, elencado pelo substitutivo ao PL 442, de 1991, é um princípio constitucional impositivo expresso³¹ na Constituição de 1988. Esse princípio, conforme Eros Grau (2010), busca a proteção daquele que se encontra em “uma posição de debilidade e subordinação estrutural em relação ao produtor do bem ou serviço de consumo” a partir da implementação de medidas de caráter interventivo e normatividade específica.

²⁹ O modelo de proteção ao jogador é explicado no ponto “3.2.1”.

³⁰ Artigo 13, incisos IV e VI, respectivamente.

³¹ Artigo 5º, inciso XXXII, e 170, Inciso V, ambos da Constituição de 1988.

Esse princípio é vinculado ao valor da justiça social, como condutor dos princípios de ordem econômica da Constituição, e exerce uma função ambivalente de assegurar a todos os ditos consumidores uma existência digna em meio às relações a qual a proteção se insere e de garantir que objetivos particulares sejam alcançados, o que afeta como um todo o exercício de atividade econômica na sociedade em que se insere (GRAU, 2010).

Já o princípio de respeito à privacidade, elencado no substitutivo ao PL 442, de 1991, é derivado do valor constitucional da dignidade da pessoa humana, o qual se encontra expresso no artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal de 1988.

A privacidade pode ser considerada como a “faculdade que tem cada indivíduo de obstar a intromissão de estranhos em sua vida privada e familiar, assim como de impedir-lhes o acesso a informações sobre a privacidade de cada um, e também impedir que sejam divulgadas informações sobre esta área da manifestação existencial do ser humano” (BASTOS e MARTINS, 1989). O princípio do respeito à privacidade se manifesta principalmente na questão das políticas públicas voltadas às exclusões, à ludopatia e à proteção aos dados dos jogadores.

Os princípios adotados pelo legislador para a proteção do jogador em meio à regulação do setor de cassinos alinham-se aos princípios gerais da ordem econômica constitucionalmente instituídos. Se devidamente aplicados, esses princípios refletem a concepção de interesse público constitucionalmente positivada, de forma a pautar os anseios coletivos percebidos pelo constituinte na construção dos princípios constitucionais que coordenam a atuação do estado perante a ordem econômica, tal como manifestam a preocupação do legislador na mitigação dos eventuais custos sociais que podem estar atrelados à atividade dos jogos perante os cidadãos.

3.3.1.2 Os Fundamentos da proteção ao jogador e seus efeitos

A partir dos princípios elencados como condutores das características de proteção ao jogador no marco regulatório brasileiro, são delineados os fundamentos da exploração dos jogos de fortuna no Brasil voltados à proteção do jogador, que buscam mitigar as possíveis externalidades negativas provenientes da atividade e reforçar pontos de preocupação da população quanto à legalização de jogos de fortuna.

Diante disso, o legislador definiu como objetivos gerais: a relação saudável dos cidadãos com os jogos de fortuna e o Jogo Responsável³². Esses fundamentos são pautados pelos princípios de defesa ao consumidor, pela garantia constitucional de existência digna e pelo valor constitucional da dignidade da pessoa humana³³.

Esses princípios, garantias e valores conduzem os fundamentos da exploração de jogos de fortuna, que se comportam como um instrumento preventivo formador de políticas públicas que limitam a atividade econômica possivelmente danosa aos cidadãos, tal como um instrumento remediador das condutas que já causaram impactos negativos tanto nos cidadãos praticantes de jogos, quanto nos afetados de maneira indireta.

O fundamento da relação saudável dos cidadãos com os jogos de fortuna provém principalmente do princípio da defesa do consumidor, não só como princípio em caráter econômico, mas como direito e garantia fundamental do cidadão³⁴ e do direito constitucional à cidadania³⁵.

Esse fundamento busca a preservação da existência digna dos cidadãos perante a prática e operação das atividades de jogos em território nacional, ou seja, a legalização e regulação dos jogos deve se ater à premissa de que essa atividade econômica não pode afetar tanto a saúde psicológica, quanto financeira dos cidadãos.

A relação saudável dos cidadãos em meio à atividade dos jogos provém da necessidade de se constatar a debilidade do jogador perante a indústria, a qual deve ser corrigida mediante medidas de caráter interventivo (GRAU, 2010).

Com isso, é necessário ao Estado atuar ativamente em situações em que as práticas do mercado interferem negativamente na vida ou saúde do cidadão.

A relação saudável dos jogadores com o mercado é regulamentada, a exemplo, por direitos e deveres gerais dos usuários dos jogos. Os direitos dos usuários³⁶ englobam a garantia de qualidade e regularidade adequados aos serviços; a não discriminação no acesso e fruição dos jogos, salvo por justo motivo; a prestação adequada de informações ao jogador; e o direito de mover reclamações contra

³² Apresentado no ponto “2.2.6” do presente trabalho.

³³ A dignidade da pessoa humana pode ser tratada como um valor agregador de todos os direitos fundamentais de um ser humano, tal como um valor supremo constitucional inerente à democracia (SILVA, 1998)

³⁴ Nos moldes do artigo 5º, inciso “XXXII”, da Constituição de 1988.

³⁵ Nos moldes do artigo 1º, inciso “II”, da Constituição de 1988.

³⁶ Os direitos dos usuários estão expressos no artigo 17, do substitutivo ao PL 442, de 1991.

prestadoras de serviço junto ao órgão regulador, de ser respondido quanto as reclamações e, se cabível, de reparação quanto aos danos causados pela prestadora.

Os direitos do usuário estão diretamente ligados aos princípios da defesa do consumidor e do respeito à privacidade, condutores da proteção ao jogador no marco regulatório brasileiro.

Esses direitos buscam balancear a relação ente os cidadãos e a indústria, de maneira a conceber os direitos básicos dos jogadores perante as possíveis condutas danosas à sua integridade e garantir seu direito constitucional à cidadania, por meio de direitos e deveres diretamente relacionados à prática dos jogos por esse indivíduo.

Outro exemplo da relação saudável dos cidadãos com os jogos está na adoção de políticas públicas que assegurem a honestidade e justiça entre jogador e operador de jogos (CABOT (I), 2014).

Essas políticas são dirigidas pelas regras e condições gerais de funcionamento instituídas pelo marco regulatório dos jogos no Brasil e aplicadas ao desenvolvimento, exploração e efetiva prática das atividades de jogos.

A probabilidade certa, aleatoriedade segura, objetividade, transparência e fortuna (devidamente explicadas no ponto “2.2.1”) nos jogos de cassinos, e principalmente nas máquinas de jogos, são garantidas a partir de laudos técnicos de idoneidade das máquinas operadas por cassinos devidamente elaborados por laboratórios técnicos de reconhecimento internacional credenciados pelo Departamento de Polícia Federal.

Já o jogo responsável é o fundamento instituído para a promoção da dignidade da pessoa humana em meio às possíveis externalidades dos jogos de fortuna e preservação dos direitos e garantias fundamentais dos jogadores perante a prática de jogos de fortuna. Desse fundamento derivam grande parte dos objetivos regulatórios de caráter secundário para os jogos de fortuna.

Esses objetivos são um conjunto de políticas públicas já definidas, ou de diretrizes para a proteção e conscientização do usuário diante da complexidade da atividade, que dificultam ou desestimulam a prática abusiva dos jogos.

O jogo responsável demanda também das empresas exploradoras de jogos de fortuna a adoção de medidas que garantam a prática do jogo moderado e não compulsivo. Esse fundamento constitui, também, um fator de implantação de cassinos no território nacional, o qual determina a necessidade de se haver compromisso com o jogo responsável para a instalação de cassinos.

As políticas públicas fomentadas pelo jogo responsável são aplicadas em diversas vertentes do funcionamento e utilização dos jogos de fortuna. A exemplo, a propaganda e a publicidade da indústria de jogos devem se ater às regras do jogo responsável. Assim, a propaganda voltada para a promoção dos jogos de fortuna não pode estimular o abuso da atividade e deve promover a prática moderada da atividade, de forma que não atinja a saúde nem a estabilidade financeira do usuário.

Como forma de proteção ao usuário, o legislador optou por impor restrições aos meios de pagamento dos jogos, os quais só podem ser pagas em moeda corrente nacional e cartão de débito, e na impossibilidade de se fazer empréstimos ou financiamentos pelas empresas.

A política de dificultar o acesso do jogador a novas quantias dinheiro para apostas pode ser uma boa solução para reduzir a compulsividade de potenciais ludopatas, pois esses deixam os ambientes de jogos apenas no momento em que esgotam seus recursos de fácil acesso, razão mais comum de interrupção das sessões de jogos por ludopatas em tratamento nos Estados Unidos (CATANIA e EHRLICH, 2014).

O marco regulatório traz a auto exclusão (“*Self-exclusions*”) de jogadores patológicos dos ambientes de jogos, uma das medidas mais utilizadas por sociedades contra a ludopatia (CATANIA e EHRLICH, 2014).

Ainda, segundo Catania e Ehrlich (2014), essa medida pode ser tomada de duas formas: **(i)** um programa administrado pelo Estado no qual jogadores patológicos se cadastram voluntariamente em uma lista disponível para todos os entes regulados daquela jurisdição, aos quais é conferido o dever de impedir que aquela pessoa possa participar de jogos; e **(ii)** a opção do ente regulado formular uma lista de jogadores patológicos que decidiram abster-se de participar de atividades de jogos e afins.

O marco regulatório brasileiro adota o modelo de controle pelo Estado do cadastro de jogadores que optaram pela exclusão voluntária das atividades de jogos. Com isso, aos inscritos no cadastro, declara-se sua incapacidade civil para todos os atos relativos a jogos, seja em ambiente físico ou virtual.

A novidade da política de exclusão do marco regulatório em relação ao sistema clássico está na possibilidade de exclusão a partir de decisão judicial proveniente de ação de interdição movida por familiares do ludopata ou pelo Ministério Público.

Em relação às exclusões de ludopatas, o marco regulatório brasileiro não determina claramente a duração ou o prazo para fim do desabono desse jogador para a prática de jogos.

Embora não haja resultado empírico da duração ideal da exclusão do ludopata, a ausência de prazo determinado para o fim de exclusão pode afetar diretamente na eficácia da política adotada, pois desestimula o jogador a realizar o cadastro sem previsão ou com previsões muito longas de duração do banimento.

Nesse sentido, para a otimização da política de exclusões, os “*Responsible Gaming Statutes and Regulations*” estadunidenses proporcionam opções de duração das exclusões aos jogadores, as quais, em regra, duram 1 ano, 5 anos ou por toda a vida (CATANIA e EHRLICH, 2014).

Assim, os fundamentos do marco regulatório de jogos no Brasil alinhados ao modelo de proteção ao jogador apresentam reflexos diretos e indiretos a princípios, valores e garantias constitucionais positivados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que legitimam a busca pela regulação em prol do interesse público, conforme delineado por Mike Feintuck ao revisitar a teoria.

A relação saudável da população com os jogos e a prática do jogo responsável têm estrita relação com a proteção do consumidor, a garantia de existência digna, o direito à privacidade, à cidadania e à preservação da dignidade da pessoa humana em meio às possíveis externalidades negativas e custos sociais que possam afetar os praticantes das atividades de jogos, tanto em caráter preventivo quanto remediativo, como moto das políticas públicas desenvolvidas para esse fim e como condutor das decisões que serão tomadas pelo regulador.

3.3.2 As características do modelo regulatório de consecução dos interesses do Estado

Os objetivos regulatórios que buscam assegurar a consecução dos interesses do Estado³⁷ são regidos pelos princípios da soberania nacional, da função social da propriedade, da repressão ao abuso de poder econômico, da redução das desigualdades

³⁷ Modelo devidamente explicado no ponto “3.2.2”.

regionais e da prevenção e do combate aos crimes de lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores³⁸.

Já entre os fundamentos da regulação de jogos de fortuna atrelados aos interesses do Estado estão a destinação social da arrecadação dos recursos provenientes da exploração de jogos, a alta segurança e confiabilidade da prática de jogos e a responsabilidade social corporativa³⁹.

3.3.2.1 Os Princípios que regem os interesses do Estado

Dos princípios elencados no substitutivo ao PL 442, de 1991, alinham-se ao modelo regulatório de consecução aos interesses do Estado os princípios da soberania nacional, da função social da propriedade, da repressão ao abuso de poder econômico, da redução das desigualdades regionais e da prevenção e do combate aos crimes de lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores.

Esses princípios, em regras gerais, estão em consonância com a busca pelo desenvolvimento econômico, conforme o objetivo primordial da legalização e regulamentação dos jogos de fortuna, como apresentado pelo substitutivo ao PL 442, de 1991, e refletem os princípios constitucionais em caráter econômico.

A soberania nacional apresenta reflexo direto aos princípios da ordem econômica⁴⁰ e nos fundamentos da República Federativa do Brasil⁴¹, expressos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Esse princípio, em caráter econômico, tem natureza impositiva, cumpre a função de instrumentalizar políticas e também se comporta como objetivo específico, o qual almeja a modernização da economia e da sociedade a fim de se romper a situação de dependência em relação a sociedades ou países desenvolvidos, ou seja, a desinstitucionalização dos agentes econômicos da sociedade brasileira como intermediários de produtores industriais estrangeiros e os consumidores locais (GRAU, 2010).

³⁸ Os princípios estão contidos no artigo 13, incisos I, II, III, V e VII, do substitutivo ao PL 442, de 1991.

³⁹ A responsabilidade social corporativa possui características de ambos os modelos. Contudo, por ter um espectro mais amplo perante os interesses do Estado, esse fundamento será trabalhado atrelado a esse modelo.

⁴⁰ Artigo 170, inciso "I", da Constituição de 1988.

⁴¹ Artigo 1º, inciso "I", da Constituição de 1988.

Assim, ainda segundo Eros Grau (2010), o princípio constitucional da soberania nacional, em caráter econômico, busca viabilizar que a sociedade brasileira e sua indústria participem em condição de igualdade a outras sociedades no mercado internacional, e não um isolamento do mercado brasileiro em relação ao internacional.

A exemplo, o princípio da soberania nacional apresenta reflexos diretos nos requisitos de funcionamento das empresas licenciadas para explorar jogos de fortuna, apresentado pelo substitutivo ao PL 442, de 1991.

Dentre os requisitos, já elencados no ponto “2.2.4.1”, destaca-se a necessidade de que a empresa exploradora dos jogos seja constituída sob leis brasileiras e que possua tanto sua sede como sua administração no Brasil. Dessa forma, busca-se fomentar a consolidação do mercado de cassinos brasileiro, e jogos de fortuna como um todo, ocupado por empresas que instalaram no país e constituída sob leis brasileiras, a fim de otimizar a fiscalização destes entes regulados.

Ainda, do princípio da soberania nacional derivam-se dois fatores para a implantação de cassinos no território nacional: a melhoria dos produtos turísticos brasileiros junto aos mercados locais, regionais e internacionais; e o influxo esperado de visitantes no mercado turístico brasileiro.

Em consonância à interpretação do princípio econômico da soberania nacional por Eros Grau (2010), o legislador optou por utilizar a instalação de cassinos em complexos integrados de lazer para aumentar a competitividade e o retorno da indústria turística nacional.

O segundo princípio definido pelo substitutivo ao PL 442, de 1991, é o da função social da propriedade. Esse princípio também possui reflexo direto na constituição, e possui natureza impositiva, tal como exerce seu papel em uma função dúplice, ou seja, como objetivo final e para instrumentalizar políticas públicas. Em caráter econômico, esse princípio relativiza o conceito de propriedade, ao conceber a acepção de que existem diversas compreensões acerca do conceito de propriedade, e subordina o exercício da propriedade dos bens que constituem a empresa a fim de se alcançar a justiça social, como correção das injustiças na repartição do produto econômico, e assegurar à sociedade a existência digna (GRAU, 2010).

Em consonância ao princípio da função social da propriedade está o da redução das desigualdades regionais. Esse princípio apresenta reflexo constitucional tanto nos

objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil⁴² quanto nos princípios da ordem econômica⁴³ e se caracteriza como um princípio constitucional impositivo que contribui para a promoção do desenvolvimento econômico brasileiro (GRAU, 2010).

O objetivo primordial da legalização de jogos de fortuna no Brasil é a utilização da indústria como instrumento de desenvolvimento econômico e social⁴⁴. Os princípios da função social da propriedade e da redução das desigualdades regionais contribuem diretamente para a consecução desse objetivo primordial e apresentam influência direta nos fatores⁴⁵ para a implantação de cassinos delineados pelo substitutivo ao PL 442, de 1991.

Os fatores derivados desse princípio são: a existência de recursos ou atrações turísticas e serem fomentadas ou exploradas pelo proponente interessado; o grau de incorporação ou preservação de características regionais, como cultura e arquitetura; e as contribuições às economias locais. Esses fatores concretizam a aplicação principiológica na condução da estruturação da indústria dos jogos, a qual é mais assertiva e eficiente antes da publicação da lei que regulamenta cassinos e da distribuição de licenças de operação (CHRISTIANSEN e HUA, 2014).

O modelo de consecução dos interesses do Estado adota também o princípio de repressão ao abuso de poder econômico. Embora esse princípio esteja contido nas características do modelo de proteção aos interesses do Estado, ele também fomenta políticas públicas e objetivos voltados à proteção do jogador e preservação da competitividade no setor.

Em relação à regulação de cassinos, o princípio da repressão ao abuso de poder econômico está inserido em uma delicada situação que, por um lado, o legislador opta por restringir a competitividade do setor com um número limitado de licenças e demasiados requisitos para o licenciamento, ou seja, pela formação artificial de oligopólios a fim de incrementar os ganhos governamentais da legalização, e, por outro lado, tem de reprimir atos abusivos provenientes do acúmulo de poder econômico em um mercado intencionalmente concentrado.

⁴² Artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

⁴³ Artigo 170, inciso VII, da Constituição Federal de 1988.

⁴⁴ Artigo 2º, do substitutivo ao PL 442, de 1991.

⁴⁵ Tema abordado no ponto “2.2.5” do presente trabalho.

Portanto, no caso de cassinos, a repressão ao abuso de poder econômico apresenta-se em caráter especial e é parte integrante dos preceitos balizares do fundamento de alta segurança e confiabilidade na prática de jogos de fortuna.

No mercado já concentrado, o legislador optou por restringir também a distribuição de licenças para o mesmo grupo econômico em um mesmo estado ou em território nacional como forma mitigar possíveis concentrações de mercado além do esperado, ou seja, é vedado a um mesmo grupo econômico possuir mais de uma licença por estado ou mais de cinco em território nacional.

Já o último princípio expresso da prevenção e do combate aos crimes de lavagem de dinheiro ou ocultação de bens e valores não tem correlação direta com os princípios constitucionais voltados à ordem econômica, mas sim com a Lei 9.613, de 3 de março de 1988, que trata dos crimes de lavagem de dinheiro e ocultação de bens, direito e valores, da prevenção da utilização do sistema financeiro para o cometimento de ilícitos e da criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras.

Esse princípio busca, em linhas gerais, coibir fraudes nos sistemas de jogos e apostas, tal como reprimir a atuação do crime organizado junto aos entes regulados, o que o caracteriza como genuíno princípio de consecução dos interesses do Estado. Desse princípio deriva-se o fator de implementação de cassinos que busca assegurar o compromisso com a transparência dos jogos e introdução de mecanismos que evitem fraudes, lavagem de dinheiro e crimes contra a ordem financeira.

Embora já tenha sido comprovado que a implantação de cassinos tende a reduzir a porcentagem de crimes nas regiões implementadas a partir do efeito de desenvolvimento econômico local e que não há causalidade entre a instalação de cassinos e aumento de criminalidade (WALKER, 2014), um dos questionamentos mais populares acerca da legalização de jogos está no aumento do crime organizado a margem desse setor, o que impulsiona o Estado a adotar políticas que coíbam ou aparentam coibir as práticas ilícitas em relação aos jogos e seus operadores para apresentar a população indícios de que a indústria dos jogos é segura, honesta e confiável, a fim de atingir os objetivos governamentais com a regulamentação (CABOT (I), 2014).

Além dos já trabalhados princípios constitucionais em caráter econômico expressos no substitutivo ao PL 442, de 1991, existem outros princípios gerais da ordem econômica positivados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que

apresentam reflexos diretos no fundamento da responsabilidade social corporativa e, conseqüentemente, nos fatores de implantação de cassinos no Brasil.

O princípio constitucional de caráter econômico da busca pelo pleno emprego insere aos fatores de implantação de empreendimentos a criação de novos empregos e o aumento médio do nível salarial da região escolhida para a instalação.

O princípio em caráter econômico de defesa do meio ambiente também apresenta reflexo aos fatores de implantação de cassinos no sentido de que na instalação e funcionamento do empreendimento há de se preservar o meio ambiente, a biodiversidade e os bens culturais do setor turístico.

Esses princípios, embora não expressos no substitutivo ao PL 442, de 1991, influenciam diretamente na condução das políticas de licenciamento de cassinos, tal como no próprio fundamento da responsabilidade social corporativa, de forma que preservam o caráter constitucional das políticas adotadas pelo marco regulatório de jogos no Brasil.

3.3.2.2 Os Fundamentos da consecução dos interesses do Estado e seus efeitos

Dos princípios vinculados ao modelo de consecução dos interesses do Estado derivam os fundamentos que constituem os objetivos gerais da regulação dos jogos de fortuna. Como já apresentado, os objetivos desse modelo, que, em regra, buscam o aumento da arrecadação, criação de novas vagas de empregos e desenvolvimento de áreas sem alternativa econômica, são alcançados por meio de uma regulação rígida a fim de transmitir segurança e confiabilidade da indústria de jogos tanto para a arrecadação de investimentos privados, quanto para convencer a opinião pública de que os jogos são honestos (CABOT e MILLER, 2011). Essas políticas são adotadas para que a indústria de jogos atinja os objetivos estipulados pelo Estado e apresente o seu devido retorno.

Dessa forma, o legislador destinou três fundamentos: a destinação social da arrecadação da indústria de jogos; a alta segurança e alta confiabilidade dos jogos; e a responsabilidade social corporativa. Dos três fundamentos ora elencados, o que busca conferir a alta segurança e confiabilidade da prática de jogos apresenta mais reflexos em políticas a serem tomadas pelo Estado e pelo regulador. Portanto, o fundamento da alta segurança e alta confiabilidade da prática de jogos será o primeiro desenvolvido e,

após, a destinação social da arrecadação e a responsabilidade social corporativa, respetivamente.

A alta segurança e a confiabilidade da prática de jogos são atingidas, em regra, por meio de regras rígidas de licenciamento e fiscalização. Desse fundamento reflete o fator de implantação de cassinos ao qual o operador deve se ater ao compromisso objetivo de conformidade com a qualidade, a eficiência e a segurança da operação de cassinos.

Nesse sentido, o marco regulatório brasileiro adota o modelo de licenciamento de cassinos semelhante ao modelo australiano - o *Zoning Merit Selection System* (H. SKOLNICK, 1984) - e o modelo de fiscalização e controle baseado em um Sistema Geral de Controle. Tal como licenciados na Austrália, o marco regulatório brasileiro define a instalação de cassinos atrelados a complexos integrados de lazer a partir do *Zoning Merit Selection System*.

A partir desse método, o legislador impõe critérios para tamanho, custos, comodidades e localização dos cassinos, e, a partir dessas condições, recebe propostas e as avalia de acordo com a experiência do proponente, as especificações do projeto e outras qualificações. Essa metodologia otimiza a busca pelos objetivos sociais da implantação de cassinos e reduz a oposição à legalização de jogos por restringir sua proliferação e funcionamento (CABOT (I), 2014).

As indústrias de cassinos atuais são produto de uma relação pouco usual entre oferta e demanda. Os lucros e retornos acima de média, comparados a outros setores, e a recuperação dos valores investidos, ambos a partir do desequilíbrio entre oferta e demanda, permitem a operação de cassinos junto a grandes complexos integrados de lazer, os quais detêm custos altos de operação, mas retornos expressivos ao Estado e à população.

Assim, esse desequilíbrio permite que esses complexos apresentem benefícios como: a atração de turistas de locais distantes e sua efetividade como condutor do turismo local; destinar grandes aportes de capital à produtividade do empreendimento; o impacto na promoção do desenvolvimento local; e a criação de empregos e o pagamento de taxas e tributos acima da média de outros serviços (CHRISTIANSEN e HUA, 2014).

O processo de licenciamento inicia-se com a escolha de locais aptos a receber os empreendimentos de jogos. Esses locais são definidos pelos fatores de implantação de cassinos (apresentados tanto no ponto “2.2.5”, quanto no ponto “3.3.2.1”), os quais

fornece as diretrizes para a escolha do local de instalação a partir do que pode ser fomentado - como turismo, influxo de visitantes e criação de empregos -, o que pode ser preservado - como características e cultura locais e meio ambiente -, além do que deve ser cumprido com a instalação - como o compromisso com o jogo responsável e a transparência, segurança e qualidade da prática de jogo.

Definidos os locais, os proponentes devem se ater às regras de instalação de cassinos nas quais se adotam critérios⁴⁶ acerca da quantidade de cassinos por estado, além de requisitos como: a porcentagem máxima de piso para os jogos sobre o total de piso do complexo; área mínima, em ambiente único, para instalação dos jogos de cassino; número mínimo de quartos de hotel; área mínima para a instalação de estabelecimentos comerciais variados, com restaurantes e bares; área mínima para instalação de comodidades de lazer, como teatros, piscinas, clubes noturnos ou academias; área mínima para a instalação de espaços de incentivo, reuniões, convenções ou entretenimento em geral e esportes; e infraestrutura de transportes, como estacionamentos, pontes e estradas. Esses requisitos são apresentados para candidatos ao licenciamento a partir do número de habitantes do estado onde se busca instalar o empreendimento, ou seja, quanto mais habitante naquele estado, mais robustos são os requisitos de instalação de cassinos.

Esses requisitos mínimos de infraestrutura elencados no substitutivo ao PL 442, de 1991, não apresentam, no entanto, base econômica ou justificativa para sua definição. O relatório e o parecer apresentados pelo relator não discorrem a respeito dos parâmetros utilizados para se definir os requisitos mínimos que devem ser cumpridos pelos interessados na exploração das atividades de cassinos.

A ausência de base econômica ou justificativa para a adoção desses requisitos pode ser tratada como um empecilho para a análise dessas disposições em relação à teoria do interesse público, ou seja, se tais proposições almejam a consecução do interesse público, ou se buscam beneficiar grupos de interesses específicos. Com isso, o desenvolvimento de uma base econômica ou justificativa para os requisitos de infraestrutura se faz necessária como pressuposto para análise da persecução do interesse público neste aspecto.

⁴⁶ Esses critérios são apresentados no ponto “2.2.5” do presente trabalho.

Diante da proposição de instalação de cassinos em complexos integrados de lazer, definidos como *resorts*, o Projeto de Lei 3554, de 2015, apenso ao substitutivo do PL 442, de 1991, e de relatoria do deputado Carlos Henrique Gaguim, do MDB de Tocantins, que dispõe sobre a exploração de atividades de cassinos em regiões de menor índice de desenvolvimento humano, apresenta critérios mais objetivos para a infraestrutura mínima dos locais de instalação de cassinos.

O Projeto de Lei 3554, de 2015, utiliza as regras estabelecidas no Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem, elaborado pelo Ministério do Turismo, ou classificação futura equivalente que venha a substituí-lo. No projeto original, propunha-se a instalação de cassinos em hotéis e hotéis-cassinos que atingissem, ao menos, a categoria de quatro estrelas na mencionada classificação. Esse sistema do Ministério do Turismo apresenta, também, uma matriz de classificação de *resorts* com duas categorias: os de quatro estrelas e os de cinco estrelas.

Essa classificação trata de requisitos mínimos de infraestrutura, atribuídos a áreas comuns e unidades habitacionais; alimentos e bebidas; regras de preservação; de serviços e comodidades prestadas; e de medidas de sustentabilidade. A classificação empenhada pelo Ministério do Turismo apresenta requisitos objetivos e justificação que, se adotadas, podem ser objeto de análise da persecução ou não do interesse público ao caso, a exemplo.

Portanto, diante das discussões e justificativas apresentadas no substitutivo ao PL 442, de 1991, as quais não definem a motivação da escolha dos requisitos objetivos mínimos de infraestrutura para os interessados na exploração das atividades de cassinos em complexos integrados de lazer, não é possível proceder à análise desses requisitos perante a teoria do interesse público. Assim, em prol da elucidação das escolhas do legislador, sugere-se a adoção de critérios com justificativas elucidativas, semelhante ao proposto pelo PL 3554, de 2015.

Cumpridas as etapas de escolha dos locais e dos critérios de instalação, há de se observar as regras gerais⁴⁷ de licenciamento de jogos. Essas regras têm o objetivo de garantir a lisura, honestidade e eficiência dos empreendimentos operadores de jogos, além de garantir parte das políticas sociais concernentes à legalização de jogos. Com isso, o legislador define requisitos para a empresa participante da licitação que

⁴⁷ Essas regras são devidamente explicadas no ponto “2.2.4” do presente trabalho.

concederá a operação da atividade de jogos, os quais são: constituição, sede e administração nacionais; capacidade técnica para a atividade; regularidade fiscal; e idoneidade econômica e financeira.

Aos sócios e administradores, ou a *holdings*, também são apresentados requisitos de regularidade fiscal; ausência de antecedentes criminais dentro e fora do país; ausência de função pública permanente ou cargo em empresas estatais; e pessoas declaradas responsáveis por atos de má-gestão.

O requerimento de probidade aos sócios e administradores é requisito adotado em todas as jurisdições dos Estados Unidos da América, tal como na maioria dos países que se basearam no sistema estadunidense no processo de regulamentação de cassinos. Mesmo se tratando de uma barreira à entrada no setor, tal condição é exigida para a contratação perante a Administração Pública. No entanto, tal requisito pode não se comportar como um meio efetivamente provedor de segurança ao setor de cassinos, mas apenas como um meio de conduzir a opinião pública a ideia de que a indústria é segura (COLLINS, 2003).

Além das regras gerais, são definidas regras especiais de licenciamento⁴⁸, que especificam e aprofundam os requisitos gerais de licenciamento de jogos. Essas regras especiais obrigam o proponente a apresentar: os demonstrativos de capacidade financeira para a operação da atividade; os termos e condições de todos os empréstimos, hipotecas, contratos fiduciários, penhores pendentes, dívidas e instrumentos de garantia da empresa; a estrutura financeira e organizacional da empresa e das suas operações propostas; a identificação e descrição de todo e qualquer litígio que tenham envolvido a empresa nos últimos dez anos; e, se houver, experiência obtida com operações de cassinos. Ainda, faz-se necessário apresentar o nome e o histórico pessoal de todos os diretores da empresa, suas declarações de bens e de renda e a identificação de todos e qualquer litígio que tenham envolvimento também nos últimos dez anos.

Cumpridas todas as regras de licenciamento, cabe ao proponente oferecer um projeto de implementação do cassino. Esse projeto deve conter informações de financiamento comprometido; planos e prestações para o projeto; estudo de viabilidade econômica; análise de fluxos de caixa; e outros dados que o licitante reputar relevantes para a avaliação do projeto. Os projetos serão avaliados por meio de uma licitação, na

⁴⁸ Essas regras são devidamente explicadas no ponto “2.2.5” do presente trabalho.

modalidade de concorrência, em que será avaliado o maior investimento proposto e, a partir do procedimento licitatório, será escolhido o concessionário daquele local. Nota-se que a licença de operação de cassinos tem o prazo de validade de 30 anos, renováveis sucessivamente por igual período.

Ao modelo de *Zoning Merit Selection System* em resorts recreativos, escolhido para estruturar a indústria de cassinos brasileira, Anthony Cabot (2014) ressalta dois entraves econômicos do modelo: **(i)** a criação de monopólios ou oligopólios para justificar os altos custos de instalação e funcionamento dos *resorts* acaba por transmitir esses altos custos ao consumidor, o que vai contra os preceitos do modelo que objetiva a proteção ao jogador⁴⁹; e **(ii)** o Estado deve realizar um cálculo assertivo a respeito da divisão dos lucros proveniente do desequilíbrio entre oferta e demanda e da manipulação de preços, entre si e do entre regulado, pois o erro no cálculo da divisão pode gerar lucros exorbitantes aos entes regulados, sem que o Estado possa usufruir dessa arrecadação.

O primeiro entrave, a respeito do embate entre os preceitos de proteção do jogador e o oligopólio artificialmente constituído a partir do licenciamento, será devidamente abordado no tópico seguinte, quando serão discutidas soluções para objetivos e políticas públicas de modelos diferentes conflitantes.

Já o segundo entrave, quanto à proporção dos tributos sobre os valores captados pelos entes regulados a partir do desequilíbrio de oferta e demanda, extrapola as regras e determinações propostas pelo marco regulatório de jogos brasileiro, ou seja, o substitutivo ao PL 442, de 1991, não define regras ou porcentagens de tributação, mas estipula como fundamento da regulação de jogos de fortuna a destinação social da arrecadação dos recursos da atividade.

Ainda, define áreas nas quais devem ser aplicados os recursos provenientes da tributação da atividade de jogos, tal como uma vinculação de receita, ou seja, busca destinar os recursos arrecadados das atividades de cassinos, e de jogos, em: educação; saúde; previdência social; segurança pública; proteção ao ludopata; e cuidado ao idoso.

Com isso, é necessário que o legislador e o regulador se atenham não só na determinação de valores ou porcentagens para se tributar os entes licenciados, a fim de

⁴⁹ Nota-se, novamente, que a correção das externalidades negativas não está em primeiro plano no modelo de objetivos em prol do interesse do Estado, mas apenas se os efeitos negativos estiverem se sobrepondo aos positivos (CABOT (I), 2014).

arrecadar o bastante para o cumprimento das políticas públicas estipuladas e não comprometer o funcionamento do empreendimento, mas também na distribuição percentual dos valores arrecadados para cada área a ser subsidiada pelas taxas e tributos arrecadados com a operação da indústria de jogos.

Além das estritas regras de licenciamento, o substitutivo ao PL 442, de 1991, estipula a fiscalização dos entes regulados a partir de um Sistema de Gestão e Controle (SGC) como método mantenedor da segurança e confiabilidade da prática de jogos de fortuna. A todos os exploradores das atividades de jogos é obrigatória a utilização desse sistema a fim de que a União e a Receita Federal do Brasil acompanhem todas as apostas e pagamentos de prêmios em todas as máquinas e modalidades de jogo em operação nos empreendimentos.

Como as máquinas de jogos são controladas por microprocessadores, os dados provenientes da prática de jogos podem ser enviados imediatamente para um sistema de fiscalização das operações (MOORE, 2014). Esse *software* permite a fiscalização remota das atividades de jogos pelos órgãos responsáveis e prevê também o controle das receitas e despesas dos entes regulados e a simples interrupção no fluxo de dados aos entes fiscalizadores enseja a aplicação de multa⁵⁰ ao ente regulado, independente de culpa ou dolo.

A interrupção no fluxo de dados, além da multa previamente aplicada, obriga a instauração de procedimento sindicante de apuração, que pode resultar em punições mais brandas, como advertência, até mais severas, como a suspensão das atividades ou cancelamento da licença do ente regulado.

Os sistemas gerais de controle foram criados a partir da necessidade de se conceber meios vastos e quase oniscientes para a monitorar e fiscalizar todas as atividades de jogos sob a competência de uma agência reguladora. Esses sistemas de controle foram concebidos na Dakota do Sul/EUA em 1989, como uma maneira de se preservar uma indústria de jogos intensamente regulada, mas com uma vasta distribuição geográfica de entes regulados, pois o modo de coleta de dados discado era moroso, frágil e ineficiente, além de ser verificado apenas quando solicitado (MOORE, 2014). Já os sistemas de jogos mais modernos são produzidos para suportar o controle

⁵⁰ A multa prevista pelo PL 442/91 deve ser fixada em valores entre R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais).

e administração das configurações a partir de uma central, o que permite que os reguladores possam fazer e controlar o que antes era impossível.

A confiança na integridade dos jogos é elevada a partir da realização de protocolos e políticas de segurança virtuais ou computadorizados, a partir de mecanismos de verificação aplicados simultaneamente a várias máquinas em operação, no intervalo de tempo definido pelo regulador (MOORE, 2014). Ainda segundo Patrick Moore (2014), as tecnologias aplicadas à regulação e fiscalização de jogos permitirão ao regulador atingir objetivos regulatórios de maneira mais assertiva, o que consequentemente gera menos ônus aos operadores de jogos.

Os sistemas de controle, se bem aplicados, podem compilar os dados das operações de todos os entes regulados de uma jurisdição, o que permite ao regulador o acesso a estatísticas essenciais para a elaboração de políticas públicas propositivas aos objetivos regulatórios dispostos, como estipular a taxação precisa do lucro auferido pelos entes regulados a partir dos oligopólios artificiais criados pelas políticas de licenciamento ou para a promoção de políticas públicas de proteção aos jogadores propensos à ludopatia. Quanto mais a tecnologia evolui, será possível observar o aumento da segurança e da transparência na operação de jogos (MOORE, 2014).

Além do SGC, para a consolidação da alta segurança e confiabilidade da prática de jogos, o marco regulatório brasileiro obriga o fornecedor de máquinas de jogos eletrônicos em cassinos a realizar o licenciamento desses aparelhos. Para a autorização de funcionamento de máquinas, é necessário emitir laudos técnicos de idoneidade por laboratórios independentes especializados que possuem reconhecimento internacional e experiência comprovada e devidamente credenciados pelo Departamento de Polícia Federal.

Esse meio de verificação de idoneidade das máquinas nas quais se operam os jogos é chamada de “*Third-party Verification Mechanism*” (MOORE, 2014), quando um ente que não o provedor de jogos nem o regulador atesta a aptidão das máquinas para realizar um jogo justo e sem trapças. Trata-se de um dos meios mais utilizados na verificação das máquinas de jogos em diversas sociedades e busca conferir independência às ferramentas, métodos e instrumentos utilizados nessa verificação, a fim de prevenir a manipulação desses mecanismos por agentes públicos ou privados expostos constantemente ao funcionamento desses dispositivos, os quais adquirem experiência no funcionamento dos referidos mecanismos (MOORE, 2014).

Por fim, o substitutivo ao PL 442, de 1991, estipula como fundamento da exploração dos jogos de fortuna a responsabilidade social corporativa. Originariamente, no Estado Liberal, a empresa comportava-se como uma unidade em busca apenas dos interesses de seus proprietários ou sócios. Já a partir do Estado Social, as funções da empresa dão enfoque em seu sucesso econômico e aos interesses advindos de seus *stakeholders* (FRAZÃO e CARVALHO, 2017).

Concebe-se, assim, a função social da empresa, conceito que foi positivado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 como princípio constitucional em caráter econômico, quando se determina que a empresa passe a adotar uma função social dentro de si para não só satisfazer os desejos de seus proprietários ou sócios, mas a promoção da ideia de solidariedade social⁵¹ (FRAZÃO e CARVALHO, 2017). Em sintonia ao princípio da função social da empresa existe a responsabilidade social corporativa que, segundo o *green paper* da Comissão das Comunidades Europeias (2011), insere, de maneira voluntária, às relações internas da empresa e junto aos *stakeholders* preocupações de cunho social e ambiental.

Essa concepção acaba por extrapolar as obrigações das quais deriva a função social da empresa e insere à atividade empresarial de maneira conciliada o desenvolvimento social e a competitividade dos empreendimentos, mas preserva os ditames da ordem econômica constitucional brasileira, que tem como objetivo final assegurar à coletividade uma existência digna, pautada pela justiça social (FRAZÃO e CARVALHO, 2017).

Esse fundamento apresenta estrita relação com a formação da opinião pública a respeito da indústria de cassinos, pois promove o ganho reputacional aos empreendimentos que o adotam. A implementação das políticas voltadas à responsabilidade social corporativa gera prestígio ao empreendimento junto a formadores de opinião (HUSNI, 2007), o que é de suma importância para o setor de jogos, que historicamente possui ressalvas pela opinião pública quanto à sua legalização.

No caso da responsabilidade social corporativa, para evitar seu uso meramente “cosmético” sem contrapartida social, criam-se certificações para a comprovação de

⁵¹ Ainda segundo Frazão e Carvalho (2017), objetivo da função social da empresa consiste na reinserção da solidariedade social na atividade econômica, a respeitar liberdades individuais e o conteúdo mínimo de direitos objetivos e liberdades individuais, ou seja, é necessário alcançar o equilíbrio entre os ditames da função social e a autonomia privada do empresário.

adesão das empresas à promoção de condutas ecológicas, políticas e sociais. Essa certificação pode ser realizada pela Norma Brasileira ABNT/ISO 26000 de 2010, a qual dispõe como princípios da responsabilidade social corporativa *a accountability*, a transparência, o comportamento ético, o respeito pelos interesses das partes interessadas, o respeito ao estado de direito, o respeito aos direitos humanos, ao meio ambiente, aos direitos trabalhistas e do consumidor e o compromisso com o desenvolvimento da comunidade (FRAZÃO e CARVALHO, 2017).

Embora não adotada como requisito de licenciamento ou de preservação da licença pelos entes exploradores das atividades de cassinos, a certificação de responsabilidade social corporativa pode incrementar a segurança e confiabilidade da indústria de cassinos, além de constituir fator de condução da opinião pública em prol da regulação do setor, ao se tornar requisito de licenciamento.

3.3.3 O modelo híbrido e a colisão de objetivos regulatórios

O substitutivo ao PL 442, de 1991, conforme demonstrado, possui objetivos regulatórios provenientes tanto do modelo de proteção ao jogador⁵², quanto do modelo de consecução dos interesses do Estado⁵³, além de breves traços do modelo de livre mercado.

Na definição dos objetivos regulatórios e, conseqüentemente, do modelo regulatório a ser adotado no Brasil, o legislador optou propositalmente por adotar o modelo híbrido de metas a serem alcançadas por meio da regulação. A adoção do modelo híbrido provém da aglomeração de objetivos individuais, ou que pertencem a determinados modelos regulatórios, em um só conjunto que conduz a tomada de decisão pelo regulador, tal como as políticas públicas direcionadas àquele setor.

No caso do marco regulatório brasileiro, a adoção do modelo híbrido de objetivos regulatórios provém não só dos fundamentos da regulação de jogos de fortuna, mas do objetivo primordial da legalização dos jogos no Brasil: a utilização desse setor como instrumento de desenvolvimento social e econômico. Os elencados

⁵² Aqui se inserem os fundamentos da relação saudável dos cidadãos com os jogos de fortuna e do jogo responsável.

⁵³ Esse modelo é representado pelos fundamentos da destinação social da arrecadação de recursos dos jogos de fortuna, da alta segurança e alta confiabilidade da prática dos jogos e a responsabilidade social corporativa.

fundamentos da regulação de jogos são produto desse objetivo primordial e, ao fim, buscam a sua concretização. Entretanto, na busca por esse objetivo primordial a partir de produtos provenientes de modelos regulatórios diversos, alguns problemas podem ser observados.

O Professor Anthony Cabot (2014) define um dos mais notáveis problemas relacionados à adoção de objetivos de mais de um modelo regulatório na intervenção estatal na indústria de jogos: com a adoção de mais de uma vertente de objetivos regulatórios, em determinados casos, os objetivos regulatórios podem ser contraditórios entre si, o que pode levar a adoção de decisões ou de políticas públicas confusas, ineficientes ou que se distanciam da busca ou consecução do interesse público.

A exemplo desse problema, Cabot (2014) cita o modelo regulatório de jogos adotado em Nova Jersey/EUA, onde a variedade de objetivos regulatórios acabou por promover políticas confusas pelo regulador. O estado de Nova Jersey promoveu a legalização dos cassinos a fim de revitalizar a área urbana de Atlantic City a partir do fomento ao turismo, da criação de empregos, do estímulo à construção civil e aumento da arrecadação, objetivos típicos do modelo de consecução dos interesses do Estado.

No momento da legalização, entretanto, o estado de Nova Jersey adotou também características do modelo de proteção ao jogador no sentido de impedir que os entes regulados estimulassem a demanda pelos serviços ofertados por cassinos, ou seja, ao mesmo tempo que o estado buscava atingir os objetivos previamente estipulados, a fiscalização e controle do setor eram extremamente hostis, o que levava o regulador a tomar decisões que não satisfaziam nenhum dos objetivos e ainda enfraqueciam competitivamente a indústria de cassinos de Nova Jersey em relação a outros estados, o que levou ao fracasso da regulamentação de cassinos naquele estado (CABOT (I), 2014).

Para a resolução de objetivos regulatórios conflitantes Cabot (2014) apresenta duas hipóteses: a escolha de um modelo regulatório para se sobrepor aos outros em caso de objetivos regulatórios ou políticas públicas conflitantes; e a adoção de diferentes objetivos, dentro dos modelos escolhidos, de acordo com o comportamento ou característica da indústria, dos jogadores ou do próprio Estado.

A primeira solução pode ser verificada na regulação de cassinos no estado da Pensilvânia/EUA, em que a Assembleia Geral do estado definiu que os objetivos correspondentes ao modelo de proteção ao jogador estão em primeiro plano e devem

ser aplicados em detrimento dos objetivos dos outros modelos regulatórios, que estão em segundo plano.

Embora as decisões e políticas públicas sejam guiadas primordialmente pelo modelo de proteção ao jogador, o estado da Pensilvânia cria monopólios artificiais e impõe altas taxas às atividades de jogos (55% para máquinas de jogos e 16% para jogos de mesa), as quais são repassados pela indústria ao jogador e oneram a parte que deveria ser protegida (CABOT (I), 2014).

Nota-se, no entanto, que essa política pode ser associada a uma restrição demográfica, ou seja, a redução de impactos e o desestímulo à prática de jogos direcionada a uma determinada classe social, no caso cidadãos com baixo poder aquisitivo. Essa medida é tomada para que esses indivíduos não gastem suas economias com jogos, mas com necessidades básicas ou com meios que aumentem suas condições sociais (CABOT e MILLER, 2011).

A segunda solução quanto à adoção de diferentes objetivos de acordo com o comportamento ou característica da indústria, dos jogadores ou do próprio governo pode ser constatada em Porto Rico. O governo de Porto Rico proíbe os cassinos locais de estimularem a prática dentro de sua jurisdição, mas permite que os entes regulados façam propagandas no exterior, de forma a atrair turistas internacionais. Assim, a proteção ao jogador se estende apenas aos cidadãos daquele país, não a turistas ou viajantes internacionais, os quais não são alvo de qualquer política pública a fim de mitigar as externalidades negativas dos jogos, por exemplo (CABOT e MILLER, 2011).

Com isso, é necessário ao modelo regulatório de jogos brasileiro definir políticas ou soluções para a possível, e provável, colisão de objetivos regulatórios e políticas públicas na condução de regulação dos cassinos no Brasil, dada a adoção de um modelo híbrido de objetivos regulatórios e políticas públicas.

Embora o modelo brasileiro adote objetivos híbridos, a influência do modelo de consecução dos interesses do Estado é substancial em relação a do modelo de proteção ao jogador, verificado na condução principiológica do PL 442/91 e nos efeitos dos fundamentos que abordam a busca por esses interesses, mas não há clara definição de quais objetivos ou políticas públicas devem sobressair no caso de um conflito de interesses.

Como já evidenciado, essa ausência de um modelo primordial ou de conduções assertivas das políticas públicas em cenários diferentes ou a partir de comportamentos

distintos pode levar o regulador a tomada de decisões confusas, contraditórias e danosas ao bom funcionamento da indústria ou à boa relação dos consumidores com os jogos de fortuna.

A ausência de uma solução ou alternativa para a colisão de objetivos regulatórios pode levar, ainda, à adoção de políticas públicas que acabem por distanciar a regulação e a intervenção estatal sobre o setor de cassinos do interesse público, a partir da colisão de princípios constitucionais condutores da regulação de cassinos no Brasil.

Em face à essa colisão de princípios constitucionais, Robert Alexy (2006) propõe que se algo é permitido por um princípio mas vedado por outro, um dos princípios deve recuar diante de outro, mas sem caracterizar o princípio vencido como nulo ou inaplicável, pois, em situações distintas, princípios diferentes podem prevalecer de forma contrária à situação anterior, ou seja, princípios têm pesos distintos em casos concretos.

A situação é composta pela precedência de um princípio em relação a outro em condições específicas, ou seja, em uma determinada situação concreta um princípio tem precedência em relação a outro, já em outra situação concreta com o conflito dos mesmos princípios, o precedido pode ser tornar o princípio adotado. Adota-se a concepção de que os princípios, diferentemente das normas, têm pesos diferentes e, na situação específica, o princípio com maior peso têm precedência sobre os de menor peso (ALEXY, 2006).

No caso da regulação de cassino, e de jogos de fortuna, no Brasil, mesmo sem a expressa definição de objetivos regulatórios preponderantes no PL 442/91, este trabalho sugere a adoção de políticas públicas de objetivos regulatórios voltados à proteção do jogador nos casos de colisão de interesses.

Tal escolha ocorre por dois motivos preponderantes: a preservação e fortalecimento da indústria de cassinos mediante a opinião pública; e, primordialmente, a busca pela consecução dos fundamentos da República Federativa do Brasil elencados na constituição de 1988. A legalização dos cassinos, e dos jogos em geral, e a preservação da operação e funcionamento da indústria estão diretamente relacionados a reputação do setor diante da opinião pública.

Com isso, a escolha dos objetivos regulatórios de proteção do jogador como preceito condutor do conflito de interesses mitiga os anseios oposicionistas quanto aos possíveis danos causados à população pelas hipóteses de externalidades negativas do setor.

A partir do momento que o Estado define como meta primária a proteção do jogador e confere diretrizes para a preservação da saúde fisiológica, psicológica e econômica em casos de interesses conflitantes, o Estado transmite à opinião pública seu dever de zelo ao capital humano da sociedade brasileira, pois se demonstra ciente dos possíveis, mas não necessariamente existentes, custos sociais da legalização de cassinos (WALKER, 2014).

O segundo motivo preponderante, e o mais importante, dá-se nos fundamentos da República Federativa do Brasil elencados na constituição de 1988, mais especificamente no fundamento da dignidade da pessoa humana⁵⁴. A dignidade da pessoa humana pode ser tratada como um valor agregador de todos os direitos fundamentais de um ser humano, tal como um valor supremo constitucional inerente à democracia (SILVA, 1998).

Dele, derivam-se a garantia constitucional de existência digna e os princípios da proteção ao consumidor e do respeito a privacidade, princípios condutores dos objetivos regulatórios voltados à proteção do jogador e dos direitos fundamentais voltados à operação das atividades de jogos de fortuna, além dos direitos fundamentais positivados na Constituição Federal.

Com isso, mediante a solução proposta por Robert Alexy (2006), na colisão de princípios opostos e, conseqüentemente, de objetivos regulatórios diversos, este trabalho sugere a adoção dos princípios e fundamentos regulatórios do PL 442/91 relacionados a proteção do jogador como objetivo preponderante, pautado, principalmente, pela dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil.

Também, para fins estratégicos, a adoção desse modelo como primordial nas hipóteses de colisão de interesses dá-se como meio transformador e condutor da opinião pública em relação a legalização da operação de cassinos em território brasileiro.

⁵⁴ Fundamento elencados no artigo 1º, inciso “III”, da Constituição de 1988.

4 CONCLUSÃO

O marco regulatório de jogos de fortuna brasileiro, inserido no Projeto de Lei 442, de 1991, consolida as diretrizes para a regulação de cassinos, atrelados a complexos integrados de lazer, a partir de um modelo híbrido de objetivos regulatórios e políticas públicas a serem adotados no setor.

Esse modelo híbrido tem como meta primordial a utilização da indústria de cassinos, e jogos de fortuna em geral, como instrumento de desenvolvimento econômico-social da sociedade brasileira e apresenta princípios, fundamentos e normas, estas instituídas a partir dos dois primeiros, que detêm características tanto do modelo de proteção do jogador, quanto do modelo de consecução dos interesses do Estado.

Os princípios elencados para a exploração de cassinos, e de jogos em geral, no substitutivo ao PL 442, de 1991, refletem princípios e valores positivados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Os princípios do substitutivo ao PL 442, de 1991, se alinham aos fundamentos e objetivos da República, tal como princípios gerais da atividade econômica e ao princípio do direito à privacidade, dispostos na Constituição Federal de 1988.

O único princípio sem referência direta à Constituição Federal de 1988 é o da prevenção e combate aos crimes de lavagem de dinheiro não possui correspondência expressa na Constituição Federal de 1988, mas há reflexo à Lei 9.613, de 3 de março de 1988. Esse princípio, no entanto, caracteriza-se como um dos principais condutores na regulação de cassinos no cenário internacional, como mantenedor da segurança na prática de jogos e idoneidade da indústria (COLLINS, 2003).

Os fundamentos instituídos pelo legislador são conduzidos pelos princípios que os precedem e pelas garantias, valores e princípios positivados na Constituição Federal de 1988, e concretizam os objetivos do PL 442/91 para a regulação do mercado de cassinos, e de jogos fortuna.

Os fundamentos ramificam a meta primordial de regulação dos cassinos e caracterizam-se como objetivos gerais que devem ser almejados nos processos de regulação, controle e manejo dos recursos provenientes do mercado pelo Estado, além de proteger os cidadãos e garantir o desenvolvimento da sociedade brasileira.

Assim, os fundamentos definem metas para mitigar os eventuais efeitos negativos que podem acompanhar a exploração econômica de cassinos, e de jogos em

geral, em prol dos direitos fundamentais garantidos à sociedade, além de preservar os interesses econômicos do Estado, pois destinam os recursos arrecadados para fomento de áreas deficitárias economicamente e buscam promover o crescimento econômico do país, principalmente em áreas com baixas alternativas de desenvolvimento econômico.

Ao modelo regulatório de cassinos brasileiro faz-se a ressalva quanto a necessidade de se definir um modelo de objetivos regulatórios e políticas públicas predominante no caso de um eventual conflito de interesses. Nesse caso, pautado pelo valor constitucional da dignidade da pessoa humana, sugere-se a adoção do modelo de proteção ao jogador como preponderante.

Mediante a análise do modelo regulatório brasileiro, a partir de seus princípios e fundamentos, e das normas deles derivadas, quanto à exploração econômica de cassinos, é possível observar a preocupação do legislador em positivar os preceitos constitucionais para a exploração de atividade econômica e reunir os interesses econômicos da coletividade, para a preservação de seu desenvolvimento.

No entanto, o substitutivo ao Projeto de Lei 442, de 1991, não apresenta justificativas ou bases econômicas devidamente elucidadas para que seja feita a análise, em face da teoria do interesse público, dos requisitos mínimos específicos de infraestrutura dos *resorts* interessados na exploração das atividades de cassinos. A ausência de justificativa clara impede que se proceda a análise do motivo e da escolha desses requisitos.

Diante da ausência dessa justificativa e, conseqüentemente, da possibilidade de se realizar a análise, sugere-se a adoção dos critérios estabelecidos nas matrizes do Sistema Brasileiro de Classificação dos Meios de Hospedagem quanto à classe de *resorts*. Portanto, a alternativa conferida a esse ponto se adequa ao proposto no Projeto de Lei 3554, de 2015, apenso ao substitutivo ao PL 442, de 1991, o qual apresenta critérios mais elucidativos na escolha dos requisitos mínimos de infraestrutura aos cassinos em complemento ao que fora proposto no substitutivo ao PL 442, de 1991.

Assim, a adoção dos princípios e valores constitucionalmente instituídos para a elaboração dos objetivos e metas regulatórias que devem ser aplicadas à intervenção estatal no setor de cassinos alinha-se, em regra, ao proposto por Mike Feintuck ao revisitar a teoria do interesse público. Portanto, pode-se dizer que o Projeto de lei 442, de 1991, dentre os tópicos passíveis de análise, estrutura a regulação de cassinos pautada pelo interesse público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA DO SENADO. Por ‘moral e bons costumes’, há 70 anos Dutra decretava fim dos cassinos no Brasil.. **Senado Federal**, 2016. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/jornal/noticias/materias/2016/02/12/por-201cmoral-e-bons-costumes201d-ha-70anos-dutra-decretava-fim-dos-cassinos-no-brasil>>. Acesso em: 15 agosto 2018.

ALEXY, R. **Theorie der Grundrechte (Trad. brasileira: Teoria dos Direitos Fundamentais)**. 5ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

ALVAREZ, M. C.; SALLA, F.; SOUZA, L. A. A Sociedade e a Lei: o Código Penal de 1890 e as novas tendências penais na Primeira República. **NEVUSP**, São Paulo, 12 setembro 2003. 24.

ARANHA, M. I. **Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório**. 3ª. ed. Londres: Laccademia Publishing, 2015.

BARROSO, L. R. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação**. Versão provisória para debate público. ed. [S.l.]: Mimeografado, 2010.

BASTOS, C. R.; MARTINS, I. G. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, v. II, 1989.

BITENCOURT, C. R. **Tratado de Direito Penal**. 21ª. ed. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2015.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 27ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRASIL. **Matrizes de Classificação de Meios de Hospedagem - Portaria Ministerial MTur nº 100**. Ministério do Turismo. Brasília. 2011.

CABOT (I), A. Public Policy and Policy Goals. In: CABOT, A.; PINDELL, N. **Regulating Land Based Casinos: policies, Procedures, and economics**. Las Vegas: UNLV Gaming Press, 2014. p. 21-53.

CABOT (II), A. Licensing. In: CABOT, A.; PINDELL, N. **Regulating Land-Based Casinos: Policies, Procedures and Economics**. Las Vegas: UNLV Gaming Press, 2014. p. 393-462.

CABOT (III), A. Politics of Gaming Regulation and Protecting the Process. In: CABOT, A.; PINDELL, N. **Regulating Land-Based Casinos: Policies, Procedures and Economics**. Las Vegas: UNLV Gaming Press, 2014. p. 155-186.

CABOT, A. N.; MILLER, K. C. **The Law of Gambling and Regulated Gaming**. 1ª. ed. Carolina do Norte, EUA: Carolina Academic Press, 2011.

CATANIA, F.; EHRLICH, G. Adessing problem gambling. In: CABOT, A.; PINDELL, N. **Regulating Land Based Casinos**. Las Vegas: UNLV Gaming Press Book, 2014. p. 255-278.

CHAGAS, J. M. A **(Im)Possibilidade de regulamentação das Apostas esportivas no ordenamento jurídico Brasileiro**. Florianópolis: UFSC, 2016.

CHRISTIANSEN, E. M.; HUA, A. Structuring a Casino Industry. In: CABOT, A.; PINDELL, N. **Regulating Land-Based Casinos: Policies, Procedures and Economics**. Las Vegas: UNLV Gaming Press, 2014. p. 91-110.

COCHRAN, C. E. et al. **American public policy: An Introduction**. 10^a. ed. Boston: Wadsworth Publishing, 2011.

COLLINS, P. **Gambling and The Public Interest**. [S.l.]: PRAEGER Publishers, 2003.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. **Green Paper: promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility**. Bruxelas: [s.n.], 2011.

CROLEY, S. P. **Regulation and Public Interests: The Possibility of Good Regulatory Government**. Princeton: Princeton University Press, 2007.

FEINTUCK, M. Regulatory Rationales Beyond the Economic: In Search of Public Interest. **The Oxford Handbook of Regulation**, Oxford, n. Robert Baldwin, Martin Cave, and Martin Lodge, Setembro 2010.

FRAZÃO, A.; CARVALHO, A. G. P. D. Responsabilidade social empresarial. In: FRAZÃO, A. **Constituição, empresa e Mercado**. Brasília: Faculdade de Direito - UnB, 2017. p. 200-223.

FURTADO, L. R. **Curso de Direito Administrativo**. 3^a. ed. Belo Horizonte : Fórum, 2012.

GRAU, E. **A Ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2010.

H. SKOLNICK, J. A Zoning Merit Model for Casino Gambling. **Annals of The American Academy of Political and Social Science - ANN AMER ACAD POLIT SOC SC**, p. 48-60, 1984. ISSN 474.

HUSNI, A. **Empresa socialmente responsável: uma abordagem jurídica e multidisciplinar**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

JANTALIA, F. Marco regulatório das loterias no Brasil: reflexões sobre o presente e contribuições para o futuro. **Prêmio Seae de Loterias**, Brasília, 2017.

JANTALIA, F. **Loterias Federais: regime jurídico, arrecadação e repartição de receitas (Estudo Técnico)**. Câmara dos Deputados. Brasília. abril de 2017.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

KRELLING, C. M. **A NOÇÃO DE “JOGO DE AZAR” ENTRE O DIREITO BRASILEIRO E O DIREITO ITALIANO: Aspectos Penais e Cíveis dos Jogos de Azar nos Séculos XIX – XX**. Florianópolis: UFSC - Repositório, 2014.

MAGALHÃES, F. S. **GANHOU LEVA. DO VALE O IMPRESSO AO VALE O ESCRITO UMA HISTÓRIA SOCIAL DO JOGO DO BICHO NO RIO DE JANEIRO (1890-1960)**. Rio de Janeiro: Programa de Pós-graduação em História Social - UFRJ, 2005.

MELLO, C. A. B. D. **Curso de Direito Administrativo**. 19ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MILLER, K. Exclusions. In: CABOT, A.; PINDELL, N. **Regulating Land-Based Casinos: Policies, Procedures and Economics**. Las Vegas : UNLV Gaming Press, 2014. p. 507-532.

MOORE, P. Regulating Eletronic/Computer Games and Equipment. In: CABOT, A.; PINDELL, N. **Regulating Land-Based Casinos**. Las Vegas: UNLV Gaming Press, 2014. p. 279-304.

MULLALLY, K.; MARTINO, S. Public Policy Implementation and Regulatory Practice. In: CABOT, A.; PINDELL, N. **Regulating Land-Based Casinos: Policies, Procedures and Economics**. Las Vegas: UNLV Gaming Press, 2014. p. 55-90.

O GLOBO. Com o jogo legalizado pelo governo Vargas, cassinos vivem anos dourados. **O Globo**, 2013. Disponível em: <<https://acervo.oglobo.globo.com/rio-de-historias/com-jogo-legalizado-pelo-governo-vargas-cassinos-vivem-anos-dourados-9062589>>. Acesso em: 15 agosto 2018.

POSNER, R. A. Theories of Economic Regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 5, n. 2, p. 335-358, 1974.

RAGAZZO, C. E. J.; RIBEIRO, G. S. D. A. O Dobro ou Nada: a regulação de jogos de azar. **Direito GV**, São Paulo, p. 625-650, julho-dezembro 2012.

RENTROIA, C. R. L. Diretrizes para um Conceito de Serviço Público: necessidade brasileira ou enclausuramento de uma concepção? **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 7, n. 1, p. 107-124, abril 2012.

SCHUETZ, R. The Economics of Gambling Regulation. In: CABOT, A.; PINDELL, N. **Regulating Land-Based Casinos: Policies, Procedures and Economics**. Las Vegas: UNLV Gaming Press, 2014. p. 111-134.

SCOTT, C. Between the old and the new: innovation in the regulation of internet gambling. In: BLACK, J.; LODGE, M.; THATCHER, M. **Regulatory Innovation: A Comparative Analysis**. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, Inc., 2005. p. 114-137.

SHLEIFER, A. Understanding Regulation. **European Financial Management**, Switzerland, v. 11, n. 4, p. 439-451, 2005.

SILVA, J. A. D. A Dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. **Revista de Direito Administrativo da Fundação Getúlio Vargas**, Rio de Janeiro, p. 89-94, abril/junho 1998.

STIGLER, G. J. **The organization of Industry**. Chicago: university of Chicago Press, 1983.

VICENTINO, C.; DORIGO, G. **História do Brasil**. São Paulo: Spicione, 1997.

WALKER, D. M. The Debate Over Legal casino Gambling. In: CABOT, A.; PINDELL, N. **Regulating Land-based Casinos**. Las Vegas: UNLV Gaming Press, 2014. p. 1-20.